



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

***LA OPERACIÓN ADUANERA Y SUS EFECTOS SOBRE  
EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, (1995-2003)  
(UNA POSICIÓN ANALÍTICA)***

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

---

---

Licenciada en Relaciones Internacionales

**PRESENTA:**

GRISELDA VEGA GALINDO

DIRECTOR DE TESIS: PROFR. ARTURO ORTIZ WADGYMAR



CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

Handwritten text, possibly a name or address, partially obscured.

Comodoro Veyga  
Galimato

30 Junio 2004

~~Comodoro~~

Handwritten text, possibly a signature or address, partially obscured.

## AGRADECIMIENTOS

### **A mis padres Lucía y Néstor:**

Cuyo amor, confianza y comprensión han sido los cimientos sobre los que se ha erigido mi vida. Gracias por guiar mi camino, ayudarme a ser perseverante y por proporcionarme los medios para culminar una etapa importante de mi vida.

### **A mi hermana Graciela:**

Por estar siempre a mi lado apoyándome y dándome todo lo que ha podido sin recibir nada a cambio. Por que hemos compartido toda una vida llena de gratos y amargos momentos, lo que nos ha hecho darle sentido a nuestra existencia. Eres la mejor hermana que he podido tener. Gracias por todo.

### **A mis hermanos Víctor y Ernesto:**

Quienes con sus logros me han enseñado que la dedicación, esfuerzo y sacrificio son la base para conseguir lo que se desea. Los quiero muchísimo

### **A mi querido sobrino Ernestito:**

Pues su ejemplo de vida me enseña que los problemas son nada cuando se tiene la fortaleza y ganas para vivir y seguir adelante.

### **A Nena, Mago, Lupe, Liz, María y Celsa,**

Porque han estado presentes cuando las he necesitado y sé que siempre lo estarán.

**A Arge, Paola, Alma, Fabys, Manuel, Lucy, Fer, Alexa, Memo y Cindy,** gracias por ser mis mejores amigos. Para todos ustedes mi más sincero cariño.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	
<b>Objetivos e Hipótesis</b>	
<b>Capítulo 1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL</b>	
1.1 Integración y globalización	9
1.1.1 Integración económica	11
1.1.2 La globalización como modelo económico	15
<b>Capítulo 2. EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO</b>	
2.1 Inicio de la apertura comercial (1985-1994)	25
2.2 La era del TLCAN y fomento del comercio exterior (1995-2003)	35
<b>Capítulo 3. SISTEMA ADUANERO MEXICANO</b>	
3.1 La aduana como institución promotora del comercio exterior	51
3.2 Tratados y organismos internacionales en materia aduanera	55
3.3 La reforma aduanera de México (1995-2003)	58
3.3.1 Legislación en Comercio Exterior	63
3.3.2 Procedimiento actual de despacho de mercancías (operationes técnicas y administrativas)	69
3.3.3 Sistema Arancelario Mexicano (SADCM)	72
3.3.4 Códigos de Valoración Aduanera	75
3.3.5 Definición de las reglas de origen	79
3.3.6 El agente aduanal como sujeto activo en la nueva aduana	81
<b>Capítulo 4. LA OPERACIÓN ADUANERA Y SUS EFECTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, 1995-2003 (UNA POSICIÓN ANALÍTICA)</b>	
4.1 Operación aduanera bajo el libre comercio (1995-2003)	84
4.2 Efectos de la operación aduanera sobre el Comercio Exterior (1995-2003)	92
4.2.1 Dumping	93
4.2.2 La piratería en México	98
4.2.3 El contrabando y la aduana mexicana	102
4.3 México y sus principales socios comerciales en el 2003	117
4.3.1 México-Estados Unidos y el dumping	118
4.3.2 México-China y el comercio legal e ilegal de mercancías	120
<b>Conclusiones y recomendaciones</b>	125
<b>Anexos</b>	141
<b>Bibliografía</b>	146

## INTRODUCCIÓN

La destrucción del muro de Berlín en 1989 fue el acontecimiento más importante, simbólicamente hablando, que reflejó el fin del socialismo en Europa y la descomposición y terminación del sistema internacional bipolar. La Guerra Fría llegaba a su fin, lo que originó un nuevo sistema internacional, caracterizado en gran medida por la formación de grandes bloques económicos regionales bilaterales y multilaterales, grandes avances de comunicaciones y tecnologías, e inicio de la liberación de los mercados a nivel mundial. De esta manera, en las Relaciones Internacionales se dio un cambio en la política mundial por el intercambio social y económico, lo que creó un mundo sin fronteras, un mundo *Globalizado*.

La globalización es un hecho inevitable dentro de la economía mundial contemporánea, donde el libre comercio, neoliberalismo y apertura económica son sus pilares fundamentales. Desde el punto de vista económico, se caracteriza por someter a todos los Estados y empresas nacionales a la libre competencia internacional, cuya meta principal es obtener los máximos beneficios posibles. La Sociedad Internacional se encuentra inmersa en este proceso de intensa globalización y de creciente intercambio comercial, lo que profundiza aún más los vínculos gubernamentales y no gubernamentales, y sensibilidades recíprocas en las que lo que sucede a un país afecta a los otros. Así, las Relaciones Internacionales que se llevan a cabo en el mundo, la mayoría de las veces están primordialmente marcadas por el comercio y las actividades que se desarrollan en torno a ello.

El proceso globalizador es el cambio que las empresas transnacionales van realizando en su forma de producción y que afecta y engloba a toda la esfera económica, política y social en el ámbito internacional, provocando la reestructuración de los actores inmersos en el comercio mundial contemporáneo. Dicho proceso se fue creando después de la Segunda Guerra Mundial, pero es en la década de los noventa cuando se afirma y se hace conocer como la *Globalización*. De este modo, el mundo se conectó a una especie de redes, donde el término *libre flujo de capitales* y *competitividad* se convirtió en requisito indispensable de supervivencia para los países y empresas transnacionales. En este sentido, exportar e importar se vuelve esencial para subsistir en el comercio internacional y lograr posicionarse, donde la Organización Mundial de Comercio (OMC), han venido

procurando los cambios en los marcos regulatorios, a fin de favorecer las necesidades del libre acceso a los mercados, a través de normas comunes y más liberales.

La globalización, condicionó una política de apertura económica en México, que desde 1982 empezó a experimentar una serie de cambios e inició una reforma estructural que se basó en el cambio de un modelo de protección a la industria nacional, a otro orientado al exterior. El modelo de sustitución de importaciones frente a los cambios internacionales y nuevas políticas económicas, no estaba dando los resultados que se requerían para la apertura comercial, debido al gran endeudamiento en el que México estaba inmerso. Por ello, el país dirigió sus políticas hacia una reestructuración basado en el *neoliberalismo económico*, modelo que pretendía fungir como respuesta a los agudos problemas que la economía mexicana venía enfrentando.

El nuevo modelo de desarrollo en México respondía a las recomendaciones (que en el fondo eran exigencias) de las economías más grandes e importantes del mundo – representadas en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial–. En este sentido, su política comercial se orientó a eliminar las barreras arancelarias para propiciar mayor movilidad de los recursos productivos (materiales, financieros, tecnológicos y humanos), y lograr así, aumentar el libre mercado. Asimismo, el país decidió participar en la firma de tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación económica de manera activa.

La participación de México en el comercio internacional es uno de los aspectos fundamentales para modernizar la economía y elevar el bienestar económico y social de la población. Su transición al nuevo siglo y la manera de intentar permanecer en el nuevo sistema internacional, es a través de la administración adecuada de los órganos encargados de regular el comercio exterior, lo que conlleva a evaluar a una institución que juega un papel trascendental dentro de las prácticas de comercio exterior, la *aduanas*, pues el proceso de globalización ha originado que las aduanas jueguen un papel importante en el intercambio comercial y vida económica del país.

A pesar de que el quehacer aduanero es un proceso relativamente pequeño dentro del comercio exterior, su importancia es notable debido a que funge como regulador de los movimientos de exportación e importación. Las aduanas de todo el mundo tienen la tarea de brindar un servicio de cada vez mayor calidad y de recaudar los impuestos que gravan al comercio exterior. A esta tarea recaudadora, se ha añadido como función esencial, la

de facilitar el comercio internacional. Por esta razón, la modernización del Sistema Aduanero Mexicano se ha presentado como una necesidad inaplazable ante los importantes procesos que ha llevado a cabo el país como la adhesión al GATT, su aceptación en la OMC y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

Cabe mencionar que actualmente, a pesar de que la actividad aduanera es un tema de gran trascendencia nacional e internacional, existen pocos trabajos que se aboquen a explicarlo, lo que fue una de las razones para su estudio y análisis. En este sentido, se considera importante estudiar las características, técnicas, cambios y administración aduanales de México, y los principales efectos que su actual operación acarrea sobre el comercio, debido a que la aduana es uno de los instrumentos de la política comercial mexicana para lograr eficientemente la adecuada colocación de bienes y servicios dentro y fuera del mercado nacional. Sin embargo, a pesar de la reestructuración llevada a cabo en su manera de operar, es bien sabido que por su mala administración, la actividad aduanera en México sigue presentando vicios.

Por tal motivo, este trabajo tiene como **objetivo general** analizar la fuerte problemática que ha originado la actividad aduanera en el desarrollo social y económico de México, a partir de la firma del TLCAN; problemática que se traduce principalmente en las prácticas ilícitas de contrabando, corrupción y piratería, pretendiendo con ello desarrollar una investigación que verifique la validez de las hipótesis de trabajo, para finalmente a manera de conclusión hacer una serie de recomendaciones para el buen desempeño aduanal frente al proceso globalizador.

Con ese propósito, el presente estudio se sustenta bajo las premisas de la *teoría del realismo*, pues contribuye a explicar y entender el contexto en el que México se encuentra inmerso, ya que su principio básico señala que en el sistema internacional los Estados responden a su interés, definido en términos de poder, para obtener, como mínimo, su supervivencia y, como máximo, el dominio y ganancias a nivel internacional, lo que origina desigualdad entre ellos. Este enfoque permite tener conocimiento dialéctico de la realidad social y económica cambiante y de las posibilidades de transformar a la sociedad neoliberal.

Entre los **objetivos particulares** están: exponer la situación actual que caracteriza a la sociedad internacional en el nuevo inicio de siglo; describir la estrategia que México siguió para hacer compatibles sus procesos de comercio exterior con el mercado externo; describir los elementos operativos de la aduana en México para llevar a cabo la regulación de entrada y salida de mercancías; analizar la situación actual del ámbito aduanal desde su modernización y transformación ante los procesos que se han suscitado dentro y fuera del país; señalar por qué se presentan todavía los problemas aduaneros, como trabas y obstáculos para liberar la mercancía, si México ha tomado las recomendaciones que plantean los organismos y acuerdos internacionales (OMC, OMA, etc.), con la finalidad de estar dentro del contexto mundial; y, sugerir cómo puede el país adaptar sus obligaciones y servicios aduaneros a las nuevas necesidades del comercio internacional y al proceso de desarrollo. Esto en función de que la formación profesional de los internacionalistas incluye la aplicación de principios éticos y científicos, procurando evitar al máximo la corrupción y demás actos ilícitos que van en contra del desarrollo nacional de cualquier país.

La **hipótesis** que la presente investigación pretende demostrar es que debido a la falta de acciones del gobierno como capacitación continua de los funcionarios, formulación de nuevas formas de cooperación y coordinación, y verdaderas estrategias técnicas para el buen control de entrada y salida de mercancías, las funciones de la aduana en México no responden a las necesidades que se requieren para impulsar el comercio exterior del país.

Otra **hipótesis** es que por un lado las empresas privadas no cumplen las regulaciones que existen actualmente para exportar o importar, y por el otro, la aduana demuestra una operatividad y organización poco flexible, lo que genera altos niveles de contrabando, piratería, corrupción, bajos niveles de bienestar social y desarrollo económico, y disminución de intercambio y expansión comercial con los mercados externos de Estados Unidos y China, en el sentido de que estos países actualmente son los principales mercados de exportaciones e importaciones de México, respectivamente.

La metodología seguida en este trabajo estuvo condicionada por el objetivo general y fue de la siguiente manera: primero se describe el contexto internacional desde un enfoque meramente económico para saber en que momento de la realidad se está viviendo y como México busca su inserción en ese contexto, por lo que fue conveniente llevar a cabo

una revisión histórica, para conocer los antecedentes inmediatos. Posteriormente se señalan las características del Sistema Aduanero Mexicano para conocer de manera general su reestructuración. Después, para señalar las consecuencias que ha traído consigo la operación aduanera a partir de la apertura comercial de México, se señalan las prácticas más sobresalientes que se llevan a cabo para cometer los fraudes aduaneros. Una vez presentados todos los datos, finaliza el trabajo con conclusiones y recomendaciones que se proponen para lograr una eficiente actividad aduanera en México, con el fin de fomentar el desarrollo del país, hacer más sólidas sus relaciones comerciales y fomentar su nivel competitivo frente al exterior. Para tal fin, el periodo de estudio abarca los años 1995-2003, porque es en este tiempo en el que se dan las más significativas transformaciones en la sociedad internacional: la globalización se reafirma como modelo mundial, el GATT se transforma en la OMC, políticas de liberalización económica, avances tecnológicos, formación de bloques económicos regionales, innovaciones para dinamizar el comercio mundial a partir de políticas comerciales establecidas por organismos internacionales, etc.

En ese sentido, fue el *método deductivo-analítico* el que permitió desarrollar la investigación, pues se divide el todo en sus partes, es decir, se parte de lo general (el contexto internacional) y se llega a un aspecto particular (la actividad aduanera en México); también se desarrolla la investigación desde una perspectiva *histórico-descriptiva*, pretendiendo siempre exponer los principios y bases generales que dieran soporte y sustento a esta tesis.

Por tal motivo, el trabajo quedó dividido en cuatro capítulos que analizan los aspectos más relevantes de la política comercial mexicana y que permitirán se obtenga una visión general de la evolución que ha tenido la operación aduanera en los últimos años.

Para todos los internacionalistas, el análisis del ámbito internacional es el punto de partida para cualquier estudio. La globalización es un proceso que se ha fortalecido y ha ido desarrollándose dando como resultado bloques económicos y nuevas prácticas proteccionistas. Este acontecimiento ha originado la reestructuración del orden internacional cambiando al comercio, finanzas y la propia sociedad. Por ello, el *primer capítulo* expone las características principales de la globalización "económica" y regionalismo, mismos que han impulsado la transformación y modernización de las operaciones de comercio exterior, pues son los bloques económicos los que mueven el

comercio mundial gracias a las empresas transnacionales que buscan nuevas formas de relacionarse.

Debido a que la globalización originó cambios en los Estados nacionales en cuanto a sus políticas de desarrollo, el *capítulo segundo* señala todo el camino que México siguió para implantar la apertura comercial y lograr estar dentro del nuevo esquema mundial, donde la modernización de los instrumentos comerciales orientados al exterior se convierte en una necesidad. Asimismo, como una necesidad de analizar el desarrollo del sector externo, se muestran estadísticas de diferentes rubros del comercio exterior para mostrar los resultados que originó el cambio de una política proteccionista a otra liberal, datos que nos servirán como base para el análisis posterior de la actividad aduanera en México.

El *tercer capítulo* describe el reordenamiento estructural de la aduana (dependencia conectada con la política y desarrollo económico mexicano), frente al neoliberalismo económico implantado, sin dejar de señalar el procedimiento actual de despacho de mercancías, normatividad, sistema arancelario, reglas de origen y sujetos involucrados en la operación aduanera, aspectos fundamentales que caracterizan el sistema aduanero. De igual manera, se enuncian los organismos internacionales y regionales, los acuerdos, convenios y tratados en materia aduanera, destacando sólo aquellos en los que México participa y los que fueron firmados dentro del periodo de estudio. Esto con el propósito de ubicar primero, los principios para controlar y supervisar la entrada y salida de mercancías en territorio nacional; y segundo, los organismos internacionales involucrados en las operaciones de comercio exterior.

Por último, el *cuarto capítulo* describe, explica y analiza de manera global los efectos de la operación aduanera sobre el comercio y economía de México bajo el contexto neoliberal. Asimismo, aborda la definición y tipos de contrabando y piratería, prácticas ilícitas que imperan de manera relevante en el país, ya que el neoliberalismo económico implantado en el país y los tratados de libre comercio, —los cuales cobraron fuerza a partir de 1995—, trajeron consigo la desgravación arancelaria continua y a altos niveles, lo que permite que actualmente ingresen a México gran número de artículos extranjeros, principalmente de origen chino.

# CAPÍTULO 1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL NUEVO SISTEMA INTERNACIONAL

El espíritu egoísta del comercio no conoce  
países ni siente la pasión del principio,  
sino la de la ganancia.  
THOMAS JEFFERSON

## 1.1 Integración y globalización

A partir de la política comercial impulsada por Estados Unidos y Gran Bretaña al inicio de los ochenta, que se le identificó como *neoliberalismo* y se caracterizó por políticas de ajuste económico, reducción de participación del Estado en la economía y fomento del libre comercio, el mundo sufrió una serie de cambios importantes: la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, lo que significó el fin del socialismo y el fin de la Guerra Fría. La única alternativa viable para los países exsocialistas y para los del resto del mundo fue el capitalismo económico, proceso que se traduce actualmente como *globalización*, el cual marcó el fin a las barreras que impedían a la población, productos y servicios desplazarse libremente y el inicio de un Nuevo Sistema Internacional.

En el nuevo sistema, las naciones se inclinan hacia la liberalización del comercio internacional. Existen dos enfoques de este tipo de liberalización: el internacional y regional. El primero comprende la apertura comercial por medio de la reducción de aranceles y las barreras no arancelarias al comercio internacional, corriente análoga a la idea de la globalización. El enfoque regional comprende los acuerdos entre un número pequeño de países cuyo propósito es promover el libre comercio entre ellos, manteniendo las barreras arancelarias<sup>1</sup> al comercio con el resto del mundo.

<sup>1</sup> Las barreras al comercio exterior pueden dividirse en dos grandes grupos: las arancelarias y no arancelarias. Las *arancelarias* son los impuestos que deben pagar los importadores y exportadores en las aduanas de entrada y salida de las mercancías. Las *no arancelarias* son todas aquellas medidas diferentes del arancel que impiden el libre flujo de mercancías entre los países; resultan por su naturaleza más difíciles de conocer, interpretar y cumplir. Existen regulaciones no arancelarias cuantitativas y cualitativas, en las primeras encontramos las cuotas, permisos de importación y exportación, precios oficiales, impuestos antidumping y compensatorios; en los segundos encontramos requisitos de empaque, sanitarias, fitosanitarias, requerimientos de etiquetado, regulaciones de toxicidad, normas de calidad, reglas de origen, regulaciones ecológicas y normas técnicas.

"La globalización tiene como base fundamental el capital financiero, la tecnología y las transnacionales. Significa la instauración de un nuevo sistema mundial que engloba las dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etcétera, de todos los continentes del planeta que ahora, desde el punto de vista del discurso económico, se definen como *bloques económicos regionales*"<sup>2</sup>, los cuales pueden ser bilaterales y multilaterales.

Regionalismo<sup>3</sup> y globalización son dos palabras que frecuentemente se citan. "A menudo se les presenta como procesos antagónicos, divorciados el uno del otro, cuando en realidad existe una estrecha vinculación entre ellos, y lo que es más, uno (el regionalismo) apoya al desenvolvimiento del otro (la globalización)".<sup>4</sup>

La globalización es un proceso donde las fuerzas transnacionales han cobrado gran importancia en la historia del capitalismo. Esto ha traído como consecuencia que uno de los actores por excelencia en el sistema internacional, el Estado-nación, sea de los más afectados por este proceso, donde las fuerzas del mercado exigen el mínimo de obstáculos para operar en determinadas latitudes. Así, los Estados-nacionales deben disminuir su involucramiento en la vida económica y política de sus sociedades porque al sistema capitalista de finales de siglo y milenio ya no le es posible operar en el interior de un sólo mercado nacional. Antes bien, es la suma de numerosos mercados nacionales lo que facilita la conformación de espacios económicos más amplios que escapan a la jurisdicción del Estado-nación, por un lado, y se convierten en entidades atractivas para satisfacer los requerimientos de las fuerzas transnacionales, por el otro. Es aquí donde hace su aparición el regionalismo, como consecuencia predecible del proceso de transnacionalización y conformación de mercados ampliados.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> María Eugenia Padua, *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización*, Distribuciones Fontarama, México, 1999, p. 26

<sup>3</sup> En este estudio regionalización e integración se entienden como sinónimos.

<sup>4</sup> Ma. Cristina Rosas González, "Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?" en *Relaciones Internacionales*, No. 71, Julio-Septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1996, p. 27

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 28

Aunque, existen definiciones generalizadas tanto de la globalización como del regionalismo, en realidad existen multiplicidad de interpretaciones sobre los mismos. Para tener conocimiento de ello, en los siguientes incisos se analizan por separado.

### 1.1.1 Integración económica

"La regionalización se caracteriza por la formación de *bloques entre países* que conforman un espacio económico propio, con independencia de otros, que intentan fortalecer los vínculos económicos entre sí y acentuar el intercambio mediante la unificación de los mercados nacionales, bajo el supuesto de generar beneficios generalizados".<sup>6</sup> Incluye la formación de sistemas económicos que rediseñan e *integran economías nacionales*, preparándolas para los impactos y las exigencias o los cambios y los dinamismos del globalismo. Es una manera de aprovechar los efectos del intercambio mediante el establecimiento de acuerdos.<sup>7</sup>

En el lenguaje llano, la palabra *integración* denota el agrupamiento de las partes de un todo. Por su parte, la *integración económica* no tiene un significado elemental, diversos autores han dado varias interpretaciones respecto a esta categoría.

Conforme a la opinión de Gunnar Myrdal, se puede considerar a la integración como un proceso económico y social que destruye barreras (económicas y sociales) entre los participantes en las actividades económicas. La economía no está plenamente integrada, mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independiente de diferencias raciales, sociales y culturales.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Juan Ramiro de la Rosa Mendoza, "Relaciones entre apertura y crecimiento económico en México" en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 5, BANCOMEXT, México, Mayo 2001, p. 439

<sup>7</sup> Octavio Ianni, *La Era del Globalismo*, Siglo XXI, México, 1999, p. 86

<sup>8</sup> Bela Balassa, *Hacia una teoría de la integración económica*, FCE, México, 1979, pp. 3-4

Para Bela Balassa la integración económica puede definirse como un proceso y como un estado de cosas. Considerada como proceso incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; contemplada como un estado de cosas, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales".<sup>9</sup>

Sin embargo, la definición que engloba de manera concisa el concepto es la efectuada por Tamames, quien señala como integración al "proceso mediante el cual dos o más mercados nacionales previamente separados, y de dimensiones unitarias poco adecuadas, se unen para formar un sólo mercado de una dimensión más conveniente".<sup>10</sup>

Ahora bien, según Balassa, los procesos de cooperación e integración económicas tienen las siguientes fases:

- *Área o zona de libre comercio:* Quedan abolidos los aranceles (y las restricciones cuantitativas) entre los países participantes, pero cada país mantiene sus propios aranceles con terceros países.
- *Unión aduanera:* En ella no sólo son eliminadas las barreras y restricciones para los intercambios comerciales de los países miembros, sino que también se establece una barrera arancelaria común en contra de los países no miembros.
- *Mercado común:* Se logra una forma más alta de integración económica, al abolir no solamente las restricciones al comercio sino también las restricciones a los movimientos de factores de producción (capital, trabajo, tierra y organización).
- *Unión económica:* Como cosa distinta de un mercado común, combina la supresión de las restricciones a los movimientos de las mercancías y los

<sup>9</sup> Bela Balassa, citado por María Eugenia Padua, en México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización, Distribuciones Fontarama, México, 1999, p. 28

<sup>10</sup> Ramón Tamames, citado por Carlos Ledesma, en Nuevos principios de Comercio Internacional, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1997, p. 39

factores con la finalidad de coordinar y armonizar las políticas económica, monetaria, fiscal, social y anticíclica de los países.

- *Integración económica total*: Presupone la unificación de las políticas económica, fiscal, social y anticíclica, además se requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros.<sup>11</sup>

Cabe destacar que "la cooperación económica es un concepto distinto al de integración. La cooperación económica es el proceso mediante el cual son reducidas las formas de discriminación en el comercio internacional. La integración económica implica la supresión de dichas barreras. Sin embargo, todo proceso de integración económica presupone la existencia de cooperación; a su vez, para que la cooperación económica pueda producirse, se requiere de la coordinación de planes nacionales".<sup>12</sup>

La integración de mercados y de procesos de producción ha sido por lo tanto, una característica sobresaliente de la evolución de la economía mundial en los últimos 20 años. En los tiempos del GATT, los procesos de integración eran escasos, y se trataba de liberalizar el comercio internacional en términos multilaterales. Para ello, existía el artículo XXIV en los estatutos del GATT, el cual facultaba a que dos o más países negociaran acuerdos para reducir obstáculos al comercio mutuo, que no necesariamente tendrían que hacerse extensivos al resto del mundo.

Al amparo del artículo XXIV del GATT surgieron entidades como la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea (UE); la Asociación Europea de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); el Pacto Andino; la Cuenca del Pacífico, la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA). Recientemente (en la década de los noventa), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Mercado

<sup>11</sup> Bela Balassa, *op. cit.*, pp. 7-8

<sup>12</sup> María Cristina Rosas, Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zona de libre comercio, Instituto de Investigaciones Económicas, FCPyS, UNAM, México, 1995, p. 90

Común del Cono Sur (MERCOSUR) y, el Consejo Económico Asia-Pacífico (APEC-Asia Pacific Economic Corporation).

Entre los beneficios que proporciona la integración encontramos: mejor aprovechamiento de los factores de la producción por la producción en escala (plantas de gran dimensión apoyados por los avances de la revolución científico-tecnológica), intensificación de la competencia, alto nivel de especialización, crecimiento económico, expansión y diversificación del comercio, formulación coherente de políticas económicas nacionales y aumento de poder de negociación de los países involucrados.

En los bloques comerciales prevalece la lógica del libre comercio, sólo que a una escala limitada territorialmente, pues el escenario operativo de la regionalización, en términos geográficos, es un conjunto de países o una región. Los países establecen así barreras proteccionistas frente a otras economías mundiales, sea para favorecer la asociación de sus recursos a fin de robustecer sus economías con miras a conquistar mercados externos, sea para *garantizar la sobrevivencia de actividades económicas que no pueden hacer frente a la libre competencia internacional*.<sup>13</sup>

En ese sentido, es claro que el Estado nación continúa desempeñando un papel importante en la creación e institucionalización del sistema económico regional, y viceversa, las estructuras gubernamentales nacionales son conformadas a la lógica de los procesos regionales.

Sin embargo, la versión extrema de la globalización plantea la extensión de la transnacionalización y mundialización de la tecnología y las relaciones económicas y sociales, atribuye a agentes transnacionales las decisiones fundamentales del mundo de hoy y marca la transformación del Estado nación por el de un Estado regional.

<sup>13</sup> Lucrecia Lozano, "Globalización y regionalización en la economía internacional" en Relaciones Internacionales, No. 59, Julio-Septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1993, p. 47

Los acuerdos para conformar bloques regionales constituyen la respuesta defensiva de los estados nacionales que intentan garantizar cierto grado de gobernabilidad del proceso y la capitalización. *"En el mapa económico global, las líneas que ahora cuentan son las que definen los que pueden ser llamados "Estados regionales", aún sean diseñados por la mano ágil pero invisible del mercado global de mercancías y servicios".*<sup>14</sup>

Lo cierto es que la globalización pone en crisis la forma del Estado nacional y obliga a una redefinición de su espacio y territorialidad. "Los estados nacionales mantienen su vigencia e importancia. En todo caso se necesita dotarlos de otro contenido y sustancia. De ser un espacio homogéneo, centralizado y unificador debe volverse un espacio propicio para la diversidad, el pluralismo y la descentralización. El Estado nacional debe ser multicultural y diverso, o difícilmente encontrará un sitio para mantenerse viable en los marcos del mundo global".<sup>15</sup>

### 1.1.2 La globalización como modelo económico

Se ha vuelto común reconocer que la globalización define a la sociedad internacional. Al tratar de definirla, han surgido algunas controversias, por un lado se plantea como fenómeno y por otro se afirma que más que algo nuevo estamos frente a un proceso que ha dado como resultado al nuevo mundo contemporáneo. Para entenderlo como proceso es necesario diferenciarlo de la internacionalización de la economía, la cual sólo se refiere a una creciente extensión geográfica de las actividades económicas a través de las fronteras nacionales; en cambio, la globalización se refiere a las nuevas formas de organización espacial de los procesos sociales y económicos.

<sup>14</sup> Kenichi Ohmae, *"The rise of the region State"*, en *Foreign Affairs*, 1993, p. 78

<sup>15</sup> Jorge Basave, et. al., *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, Porrúa, México, 2002, p. 723

La globalización es una realidad indiscutible, afecta al mundo en diversos espacios y el punto de partida para abordarla es también diverso: histórica, política, sociológica, geográfica, política y económica. En el presente inciso se abordará desde una perspectiva económica, fundamentalmente, y se considera como proceso moderno. No podemos hablar de un fenómeno nuevo, debido a que un proceso a escala mundial no se construye de un día a otro, por lo que debe entenderse como un proceso de creciente internacionalización financiera, industrial y comercial.

La globalización económica cobra mayor importancia a partir de los años sesenta con la creciente tendencia de las empresas transnacionales a fragmentar el proceso productivo y distribuirlo en varios países para aprovechar en cada uno las ventajas comparativas que presentan, como fuerza de trabajo, materias primas más baratas, menores impuestos y facilidad para sacar sus ganancias al extranjero. *En los años ochenta la globalización se intensifica con el impulso a la apertura de las fronteras al comercio de mercancías y a la inversión externa de capitales, y en los noventa aún más con el derrumbe del "socialismo real", se internacionalizan (o globalizan) la producción, el comercio y el financiamiento.*<sup>16</sup>

En términos generales. "la *globalización económica* se puede definir como el proceso de interrelación compleja entre diversos mercados, generalmente por medio de agentes privados (*empresas transnacionales*)<sup>17</sup> y cuyo objetivo primordial consiste en ensanchar su escala de ganancias por la venta de productos y servicios o el establecimiento directo de filiales con el fin de reducir costos o el de competir en mercados protegidos. En la fase actual, la globalización se caracteriza por un lado, por una relación de competencia muy dinámica entre las regiones más desarrolladas en las áreas de libre comercio, finanzas,

<sup>16</sup> Isabel Rueda Peiro, *Las micro, pequeña y mediana empresas en México en los años 90*, UNAM-IIE, México, 2001, pp. 36-37

<sup>17</sup> La empresa transnacional, cuyo objetivo es lucrativo, es decir, busca la maximización de la ganancia, constituye el actor principal del desarrollo del sistema económico global.

inversiones, etc.); y por el otro, por una serie relaciones generalmente asimétricas con los países de las regiones más subdesarrolladas".<sup>18</sup>

Paralelamente, se crean bloques económicos comandados por las tres grandes potencias, (Estados Unidos, Alemania y Japón), para enfrentar la competencia. A los países atrasados, se les "recomienda" la apertura de sus mercados para permitir el libre flujo de mercancías y capitales, en cambio los industrializados ponen en práctica formas de protección no arancelarias.<sup>19</sup>

Con frecuencia se identifica o confunde *globalización* con *neoliberalismo*. Lo cierto es que desde el punto de vista económico, la globalización parece ostentar al neoliberalismo como cobertura ideológica y política, pues es el modo que ha asumido en la actualidad el desarrollo del capitalismo, donde existe estrecha relación entre los monopolios transnacionales, los cuales están condicionados a la libre competencia.

"Los principios de la globalización son parecidos a los que defienden los teóricos neoliberales:

- Lo económico está por encima de lo político. Se coloca a la economía en el puesto de mando; una economía, desde luego, desprendida de lo social.
- El mercado, cuya mano invisible corrige las asperezas y disfunciones del capitalismo, y muy especialmente los mercados financieros, cuyos signos orientan y determinan el movimiento general de la economía.
- La competencia y la competitividad, que estimulan y dinamizan las empresas, llevándolas a una permanente y benéfica modernización.
- El libre intercambio sin límites, factor de desarrollo ininterrumpido del comercio y, por consiguiente, de la sociedad.
- La mundialización, tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros.
- La moneda fuerte, factor de estabilización.

<sup>18</sup> Víctor López Villafañe, *Globalización regionalización desigual*. Siglo XXI, México, 1997, p. 13

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 37

- La desreglamentación, la privatización, la liberalización.
- Cada vez menos intervención del Estado y un arbitraje constante a favor de los ingresos del capital en detrimento de los del trabajo.
- Indiferencia relativa respecto al costo ecológico.

Es así que el mercado regula y dirige la dinámica económica, simplificando las relaciones sociales y reduciéndolas a aquellas entre propietarios y consumidores”.<sup>20</sup> Existe, por lo tanto, un conjunto de actividades y economías globalizadas, lo que está dando lugar a una *nueva división internacional del trabajo*<sup>21</sup>, pues el fenómeno de la globalización altera las condiciones y formas de competencia de las empresas y territorios, es decir, cada país se especializa en las actividades para las cuales está mejor capacitado, ya sea respecto al capital, tecnología avanzada, fuerza de trabajo o recursos naturales. De esta manera, se intercambian productos y se percibe cierto ahorro, de acuerdo a la ventaja comparativa. Después, se gasta o invierte ese ahorro en otros productos y así se produce un efecto multiplicador en la economía.

Aunado a lo anterior, el conocimiento es también la clave para el crecimiento económico. “Contar con todos los conocimientos recientes en los ámbitos que permitan sobresalir. Ésta es la manera en que el mundo actual nos exige actuar. [...]. En otras palabras, la globalización premia a los más preparados con más oportunidades, mientras relega a los “no preparados” o incompetentes a trabajos mal pagados. La clave para no formar parte de los relegados está en la educación, de esta manera tanto individuos como empresas o países podrán contar con los beneficios de la globalización”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Juan Ramiro de la Rosa Mendoza, *op. cit.*, p. 440

<sup>21</sup> Por nueva división internacional de trabajo se entiende a la relación estructural entre países de diferente nivel de desarrollo social, orientado por patrones comerciales internacionales como el desplazamiento de las industrias, producción manufacturera hacia países en desarrollo de bajos salarios, con el propósito de reducir los costos unitarios de la producción de exportación; y la nueva tecnología electrónica-informática que favorece los procesos productivos y origina distinta intensidad de trabajo. Véase Jorge Basave, *op. cit.*, p. 52

<sup>22</sup> David W. Eaton, *México y la Globalización*, Edil. Trillas-ITESM, México, 2001, p. 23

Cabe mencionar, que con el desarrollo del conocimiento se han originado grandes avances tecnológicos como el Internet, que dentro de la informática, es una herramienta que permite no sólo conectarse a todo el mundo, sino que, además, transmitir la situación de las finanzas e inversión de las demás economías, en tan sólo pocos segundos. Así, en la era de la globalización encontramos un intercambio continuo de información, del cual nadie tiene el control.

De ese modo, las fuerzas productivas del capitalismo, como el capital, la tecnología, la fuerza del trabajo, la división del trabajo social, el mercado, la planeación y la violencia monopolizada por el estado, están presentes, activas y agresivas en el ámbito global. Son fuerzas cuyas capacidades se intensifican y generalizan en gran escala, agilizadas por las técnicas electrónicas. *Las empresas o corporaciones transnacionales movilizan todas esas fuerzas más allá de los límites de todo y de cualquier estado nacional [...].*<sup>23</sup>

La globalización queda definida y se caracteriza por tanto: por el predominio del comercio libre; intercambios de bienes y servicios muy intensos entre los países, en particular entre los que componen una área económica (Estado Unidos, la Unión Europea y Japón como centros), los tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur), y actualmente, China, cuya economía esta creciendo a una velocidad sorprendente, aún cuando su modelo de desarrollo es de carácter proteccionista; gran dependencia y fuertes relaciones entre ellos –tecnológica, materias primas, nuevos productos, financiera, servicios–; y, en fin, por una libertad plena de los movimientos de capital que permiten hablar de una globalización financiera y económica prácticamente total.

<sup>23</sup> Octavio Ianni, *op. cit.*, p. 100

Sus preceptos son terminar con la intervención del Estado en la actividad y regulación económicas, para dejar en libertad las fuerzas del mercado, con la idea y discurso de que así se logrará orientar la economía hacia un crecimiento sostenido, que permitirá crear los empleos necesarios –y bien remunerados–; se argumenta que entre más se permita fluir a las fuerzas del mercado y más apertura de libre comercio y competencia se produzca, la economía será más eficiente en todos los países. El libre comercio implica vender cualquier bien en cualquier lugar al precio que fijen las fuerzas de la oferta y la demanda.

Thomas L. Friedman en su obra *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*, detecta una serie de reglas de la globalización para los países, sin embargo, en la práctica no se han visto los resultados reales, en cuanto a beneficio y desarrollo para todos los países del mundo. Las reglas que enumera son las siguientes:

1. Convertir al sector privado en el motor principal de su crecimiento económico.
2. Mantener un bajo índice de inflación y estabilidad de precios.
3. Reducir el tamaño de la burocracia gubernamental.
4. Eliminar y reducir aranceles sobre bienes importados.
5. Quitar restricciones sobre las inversiones extranjeras directas e indirectas.
6. Eliminar cuotas y monopolios nacionales.
7. Incrementar las exportaciones.
8. Privatizar industrias paraestatales y servicios públicos.
9. Desreglamentar los mercados de capital, logrando que su moneda sea convertible.
10. Fomentar y abrir su mercado, para convertirse en un vehículo de crecimiento y de promoción máxima a la competencia.
11. Abrir los sistemas bancarios y de telecomunicaciones a la iniciativa privada y a la competencia.
12. Permitir a sus ciudadanos elegir entre varias opciones de fondos de pensiones y de inversiones manejados por nacionales y extranjeros.

Aquellos países que acatan estas reglas son recompensados por los inversionistas con capital de inversión para crecer. Aquellos que no las siguen son amonestados por el rebaño, ya sea que el rebaño los ignore o retire su dinero de ellos.<sup>24</sup>

De ahí, podemos observar que hacer más rentable el sistema económico mundial en nombre de los intereses de grandes centros del poder mundial, es el principal objetivo que persigue la actual globalización. Para que esto se logre, las elites del gran capital financiero internacional (Fondo Monetario Internacional –FMI– y el Banco Mundial –BM–) han promovido y pretenden seguir con una serie de profundos cambios y de reformas institucionales tanto al interior de los países del centro como al interior de los países de la periferia mundial. Las consecuencias de esto son ya conocidas:

- El auge de libre cambio y la expansión del comercio mundial no podían ser neutrales, por la razón obvia de la muy diferente posición competitiva de los países en el mercado mundial.
- El libre comercio es una carrera continua en la que no todos los países participan en igualdad de condiciones y como no podía ser de otro modo, los países industrializados han acabado por arrasar a muchas de las economías del Tercer Mundo, destruyendo o desarticulando sus estructuras productivas, supeditando los procesos productivos al control y dominio de las transnacionales, imponiendo pautas de consumo y haciéndose el capital extranjero con las empresas importantes y los sectores rentables. Como se puede observar en el cuadro 1, el comercio mundial lo controlan casi en un 80% los países industrializados.

<sup>24</sup> Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*, 1999, citado por David W. Eaton, *op. cit.*, pp. 119-120

- En general, con la excepción destacada de los Estados Unidos, que por su privilegiada posición de emisor de la más importante moneda de reserva internacional ha podido permitirse un prolongado e intenso déficit de la balanza de pagos, los países industrializados (Japón, la Unión Europea en su conjunto) se han beneficiado de la exaltación del libre cambio. Han registrado excedentes e invadido los mercados de los países atrasados, que por su parte, han acumulado, en la mayoría de los casos, importantes déficits comerciales y déficits corrientes, cayendo en un creciente endeudamiento.

CUADRO No. 1

**PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES  
EN EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCIAS  
(VALOR EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN)**

<b>Exportadores</b>	<b>Valor (mmd)</b>	<b>Participación %</b>	<b>Importadores</b>	<b>Valor (mmd)</b>	<b>Participación %</b>
<i>EU</i>	781.1	12.3	<i>EU</i>	1257.6	18.9
<i>Alemania</i>	551.5	8.7	<i>Alemania</i>	502.8	7.5
<i>Japón</i>	479.2	7.5	<i>Japón</i>	379.5	5.7
<i>Franca</i>	298.1	4.7	<i>Reino Unido</i>	337.0	5.1
<i>Reino Unido</i>	284.1	4.5	<i>Franca</i>	305.4	4.6
<i>Canadá</i>	276.6	4.3	<i>Canadá</i>	244.8	3.7
<i>China</i>	249.3	3.9	<i>Italia</i>	236.5	3.5
<i>Italia</i>	237.8	3.7	<i>China</i>	225.1	3.4
<i>Holanda</i>	212.5	3.3	<i>Hong Kong</i>	214.2	3.2
<i>Hong Kong</i>	202.4	3.2	<i>Holanda</i>	198.0	3.0

Fuente. Organización Mundial de Comercio, Estadísticas del Comercio Internacional (2001),  
<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0102/ijes/table.htm>

De ese modo, uno de los rasgos fundamentales de la situación económica surgida con el predominio del neoliberalismo y la globalización son los agudos desequilibrios que se dan entre los países del Norte y del Sur, lo que ha provocado gran inestabilidad en el sistema financiero internacional. Este nuevo sistema expresa el modo desigual en que el modelo neoliberal repercute en los países dominantes y subordinados, en provecho de los primeros y perjuicio de los segundos. Mientras los países centrales tienen enormes recursos, de capital y tecnología, los de la periferia, como México, cuentan con fuerza de trabajo y materias primas.

Las últimas grandes convulsiones económicas –la que se originó en el sudeste asiático en el verano de 1997 y la que se viene desarrollando en América Latina desde 1998–, tuvieron como origen estos marcados desequilibrios de las cuentas exteriores de la mayoría de los países. Unos, los fuertes y avanzados, acumulan superávits, fuentes de fondos para especulación, las exportaciones de capital y la extensión de sus transnacionales; y otros incurren en fuertes déficits, que los mercados califican de insostenibles.

Así, la ideologización de la globalización es abrazada principalmente por los neoliberales que nos hacen creer que este movimiento en marcha es el único posible y el más benéfico. *Lo que omiten es que el entrelazamiento persistente de la humanidad no necesariamente implica que las mayorías tengan cabida dentro del actual escenario mundial; la exclusión de países y hasta de continentes enteros de los dividendos que otorga la globalización es ya una realidad.*<sup>25</sup>

Todo ello nos revela que la integración o regionalismo constituye la diferente cara del mismo proceso globalizador. La dinámica entre países se ha traducido en una configuración regional basada, [...] en alianzas estratégicas. Esto ha conllevado a la consolidación de tres centros rectores de la actividad económica mundial: la Unión Europea liderada por el activismo alemán, el continente americano representado hegemonícamente por Estados Unidos, y la zona de la Cuenca del Pacífico apuntalado por Japón que conforman hoy por hoy, el poderío económico, financiero, tecnológico y productivo más prominente de nuestros días.<sup>26</sup>

En resumen, la globalización es un proceso que sigue la lógica del nuevo capitalismo contemporáneo, esto es, la búsqueda de ganancias y la ampliación de mercados; es un proceso cambiante, que involucra la integración de mercados económicos, de países y de tecnologías, de una manera que permite a individuos y países atravesar sus fronteras de forma rápida.

<sup>25</sup> Rina Mussali Galante. *El desencuentro americano: México y Estados Unidos en la globalización*, Instituto Mora, México, 2000, p. 109

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 126

Por el contrario el regionalismo o integración funge como política de Estado, es el proceso para eliminar las fronteras nacionales, mediante la supresión de permisos previos y aranceles, para estimular mayor flujo comercial, y para hacer frente al contexto globalizador.

Tanto la globalización como el regionalismo, esbozan un complejo panorama internacional, y México ha buscado tener una participación activa dentro de estos dos procesos, tal como será señalado en el siguiente capítulo, y que servirá de preámbulo para el análisis posterior del objeto central de esta tesis.

## CAPÍTULO 2 EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO

Debemos asegurarnos de que estamos en el frente de la onda del cambio, no detrás de ella.  
JAMES BURKE

### 2.1 Inicio de la apertura comercial (1985-1994)

Debido al creciente auge globalizador, los cambios en las políticas económicas que se han visto en América Latina y sobre todo en México, han sido impresionantes. Economías cerradas con una participación importante del Estado han sido transformadas en economías abiertas al comercio internacional. La apertura económica comercial se ha convertido en requisito indispensable de supervivencia para los países y empresas transnacionales, para obtener mayor bienestar social, progreso técnico y desarrollo económico. Sin embargo, en los países de Latinoamérica, las condiciones y resultados son exactamente opuestos.

La apertura y liberación económica implicó reconocer que el mundo cambiaba a una velocidad acelerada, que las nuevas realidades internacionales hacían de la autarquía, una utopía inalcanzable. *La globalidad y la interdependencia, eran el común denominador del comercio mundial.*<sup>27</sup> México no pudo revertirse de tal tendencia, y como miembro pleno del GATT (hoy OMC) a partir de 1986, tuvo que realizar esfuerzos, tanto en lo interno como en lo externo, para adecuarse a las nuevas políticas de cooperación y apertura comercial.

El nuevo modelo de desarrollo comercial que México inició, respondía a las exigencias que las economías más importantes del mundo, —representadas en el BM y en el FMI—, definían como prioridad para iniciar el crecimiento. La apertura de las fronteras de la economía mexicana a la inversión extranjera, una férrea disciplina fiscal y presupuestaria, el control de la inflación y la venta de las empresas paraestatales, fueron los elementos que definirían este nuevo modelo.

<sup>27</sup> Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, FCE, México, 1993, p. 25

Hasta mediados de los años ochenta las estrategias de desarrollo económico de México se basaban en un modelo de crecimiento hacia adentro, lo cual implicaba políticas proteccionistas como: *sustitución de importaciones*<sup>28</sup>, aduanas cerradas con permisos de importación, protección comercial (aranceles elevados a todos los productos, hasta del 100%), precios oficiales (control de precios) y programas de integración. *Las negociaciones internacionales se redujeron a las firmadas en el marco de la ALADI, y la política de inversión extranjera era restringida.*<sup>29</sup>

El modelo de sustitución de importaciones acabó por crear una estructura industrial incompleta, ineficaz y de altos costos, lo que dio como resultado que no estuviera en condiciones competitivas para incursionar en los mercados mundiales, y no por causa del modelo mismo, sino por la ineficaz aplicación de las políticas proteccionistas. Entre 1978 y 1981, el crecimiento de la economía mexicana se aceleró a consecuencia de crecientes déficits fiscales que fueron financiados con créditos externos y con los cuantiosos ingresos petroleros. *Para 1981 el peso se encontraba sobrevaluado, se tradujo en una desestabilidad por el descenso de los precios internacionales del petróleo, lo que propició una elevada fuga de capitales y obligó a continuas devaluaciones del tipo de cambio.*<sup>30</sup> Esta situación y la falta de competencia llevaría a la crisis de 1982, que tuvo como detonante la imposibilidad de hacer frente al servicio de la deuda externa, que de 19 mil millones de dólares en 1976, pasó a 80 mil millones de dólares en 1982.

Ese hecho, condujo a que se empezara a delinear la política interna y externa a partir de 1983, con el fundamento de la estrategia de *liberalización*<sup>31</sup>. Es entonces,

<sup>28</sup> La sustitución de importaciones consistía en establecer elevados aranceles, cuotas reducidas o incluso prohibición a las importaciones de una amplia gama de bienes, con el objeto de propiciar su producción interna. En este modelo el sistema productivo está orientado al mercado interno; el sistema comercial es proteccionista; se favorece la producción de bienes de consumo en un principio, y posteriormente los de capital, y se presenta un mecanismo de transferencia de recursos a las empresas que están en zonas urbanas, mediante el control de precios de los bienes de consumo básico, para reducir el nivel de los salarios industriales. Para fomentar la sustitución de importaciones la inversión pública se orientó sobre todo al sector industrial, a costa de los recursos canalizados a la agricultura. Véase Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, FCE, México, 1994, p. 22

<sup>29</sup> "Estrategia de desarrollo económico", en <http://www.economia.gob.mx>, agosto 2003.

<sup>30</sup> Enrique Hernández y Jorge Velásquez, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Edit. Plaza y Valdez-UAM, México, 2003, p. 39

<sup>31</sup> Liberalización comercial iniciada en 1983, intensificado en 1985 y oficializado en 1986 con el ingreso de México al GATT.

cuando se empiezan a dar los cambios: el inevitable ajuste macroeconómico para alcanzar la estabilidad y sentar las bases para el crecimiento estable, así como elevar la capacidad institucional y de negociación en el ámbito externo.<sup>32</sup>

En términos generales, las políticas se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la economía del país, a través de mecanismos de mercado, y a disminuir la participación del Estado en la producción y construcción de infraestructura para dejarlas en manos privadas. Estas reformas implicaron abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas que habían estado restringidas, y eliminar regulaciones innecesarias que elevaban costos y restaban competitividad a la economía. De aquí, el gobierno de México suscribió acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (*Cartas de Intención*<sup>33</sup>) y con el Banco Mundial.

Para lograr la aplicación de esas reformas, México concluyó que era necesario contar con un marco multilateral de comercio que asegurara un acceso estable de los productos mexicanos a los mercados externos, por ello en 1985, inicia el proceso de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), e ingresa formalmente el 24 de agosto de 1986, lo cual ayudó a aumentar la posibilidad de permanencia de las medidas antes descritas en el largo plazo. Con el mismo objeto también se incorporó en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), encargada de armonizar y facilitar el comercio internacional.

Con la adhesión de México al GATT, cobraron mayor impulso las reformas comerciales en curso, en particular, la reducción de las licencias de importación obligatorias, la disminución y consolidación de los aranceles y la eliminación de los precios oficiales de referencia. La política de sustitución de importaciones y la

<sup>32</sup> Leandro Arellano, "Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado", en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 63, Julio-Septiembre, 1994, p. 49

<sup>33</sup> México firmó acuerdos con el FMI en 1989, 1990, 1991 y 1992, y estos acuerdos fueron conocidos como *Cartas de Intención*. Los aspectos centrales de estas cartas fueron en materia de política fiscal, saneamiento de las finanzas públicas, búsqueda del fortalecimiento de la economía y renegociación de la deuda externa. Para más detalles, véase *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*, de Paulina Chávez, IIE-UNAM, México, 1996

dependencia de las exportaciones de petróleo para la obtención de divisas fueron sustituidas por políticas destinadas a atraer inversiones extranjeras, reducir los obstáculos al comercio y, en general, dotar al país de mayor competitividad para la exportación de productos no derivados del petróleo.

En ese contexto, la estrategia de apertura comercial estuvo enfocada en iniciar una reestructuración del sector manufacturero y una nueva política arancelaria, la cual consistió en la reducción y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias. En 1985 todas las fracciones arancelarias de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (T.I.G.I.) estaban sujetas al requisito de *permiso previo*<sup>34</sup>. Fue entonces que "el Estado mexicano decidió eliminar los sistemas de permisos previos y sustituirlos por *aranceles*<sup>35</sup>, los que resultaban ser de carácter "librecambista", debido a lo bajo de éstos (menos del 10 al 20 por ciento *ad valorem*)".<sup>36</sup> Así, los niveles arancelarios bajaron a un orden del 5, 10, 15, y 20% y con una total eliminación de precios oficiales.

La exención de los permisos o licencias se dio gradualmente. Para finales de 1986, la eliminación de permisos previos se había extendido a casi el 73% de las importaciones. En 1987 el arancel máximo aplicado se redujo de 40% a 20%. El porcentaje de importaciones sujetas todavía a esos permisos para 1988 era sólo de 21.2%. Para 1990, el porcentaje disminuyó a 13.7%, y un año más tarde, a 9.1%. Para 1993, sólo quedaban 101 fracciones arancelarias sujetas a permiso

<sup>34</sup> Un *permiso previo* es un instrumento utilizado por la SE (Secretaría de Economía) en la importación y exportación de bienes sensibles, cuyo objeto es proteger a la Industria nacional, sostener la seguridad nacional y la salud de la población, así como controlar la explotación de los recursos naturales y preservar la flora y la fauna, regulando la entrada de mercancía. De los bienes sujetos al requisito de permiso previo de importación tenemos, entre otros: productos petroquímicos, maquinaria usada, motores, vehículos, ropa usada, computadoras, armas y llantas usadas. Entre los productos de exportación están: petroquímicos, animales vivos, monedas de oro, harina y maíz, y maderas. La SE indica en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía por importar o exportar, nombre o razón social del solicitante, régimen que se solicita, fracción arancelaria y descripción detallada de la mercancía, el país de origen o de destino, pudiéndose solicitar su modificación o prórrogas. Los permisos se expiden en papel seguridad o en tarjeta inteligente para su descargo electrónico. Véase: <http://www.aduanas.sat.gob.mx/principal.htm> y <http://www.economia.gob.mx/?P=767>, julio 2003.

<sup>35</sup> El *arancel* es un impuesto o gravamen que se impone o cobra sobre una mercancía cuando ésta se importa o exporta. Existen tres clasificaciones de arancel: el *ad valorem* es un impuesto que expresa en términos porcentuales el valor del bien importado o exportado, incluyendo o excluyendo los costos de transporte; los *específicos* se expresan en términos monetarios por unidad de medida; y los *mixtos*, es una combinación de los dos anteriores.

<sup>36</sup> Arturo Ortiz Wadgymar, *Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2000, p. 159

previo, que representaban 5% de las importaciones; mientras que en 1999 solamente el 3.6% de las importaciones estaban sujetas a licencias.<sup>37</sup> En la actualidad, están sujetas a permiso de importación alrededor del 1% de las fracciones arancelarias de la T.I.G.I.

Para aplicar las reformas, fue necesario promover las exportaciones<sup>38</sup> creando esquemas que permitieran insertar a la producción nacional de manera adecuada y competitiva al mercado mundial, buscando con ello: incrementar la eficiencia competitiva en la producción, que el exportador pudiera elegir al mejor proveedor en el mundo, reducir la carga arancelaria para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación y reducir cargas administrativas por parte del gobierno federal. En este escenario, el fomento exportador se basó en el dinamismo de las manufacturas y se desplazó al petróleo como principal renglón de exportación.

Para tal fin, la política de promoción de exportaciones contaba con varios instrumentos, como los programas de Constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) decretado en 1990, de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX), también decretado en 1990, de Apoyos a Empresas de Comercio Exterior (ECEX) decretado en 1997, Industria Maquiladora de Exportación y de Devolución de Impuestos a Exportadores (DRAW BACK) decretado en 1995, los cuales se dedicaron, y aún se dedican a estimular la competitividad de los productores, de acuerdo con necesidades específicas.

Así, ALTEX otorgó facilidades administrativas y agilizó los trámites de comercio exterior, a empresas que exportaban más de dos millones de dólares o el equivalente del 40% de sus ventas. ECEX, estimuló la creación de empresas

<sup>37</sup> Enrique Hernández y Jorge Velásquez, *op. cit.*, p. 42; Enrique Cárdenas, *La política económica en México*, COLMEX-FCE, México, 1996, p. 167, y José Luis Calva, *México más allá del Neoliberalismo*, Edit. Plaza & Janés, México, 2000, p. 57

<sup>38</sup> *Exportaciones* es el conjunto de mercancías y servicios que un país vende a otro. *Importaciones* es el conjunto de mercancías y servicios que un país compra a otro u otros. La importación, al igual que la exportación, se dan porque ningún país produce todo lo necesario para satisfacer sus necesidades. Ambos forman parte del comercio exterior de un país, e integran el conjunto de relaciones económicas internacionales.

comercializadoras que aglutinaban la oferta exportable de productores pequeños. PITEX permitió la importación temporal, sin pago de aranceles, de bienes que utilizaban en la producción artículos de exportación. La Industria Maquiladora de Exportación permitió realizar importaciones temporales a fin de transformar, elaborar o reparar los insumos importados y convertirlos en exportación. Por último, el mecanismo implantado con el programa DRAW BACK autorizaba a exportadores pequeños o indirectos la devolución total o parcial de los impuestos, pagados por las materias primas y demás materiales utilizados en la producción, elaboración o transformación de mercancías que posteriormente se exportarán.<sup>39</sup>

Sin embargo, la exportación de manufacturas manifestó su pobre relación y baja capacidad, debido a la desarticulada política industrial del país, y porque este sector no fue capaz de evitar los déficit comerciales de la industria, restringiendo la posibilidad de obtener mayores superávits en la balanza comercial. *El peso de las manufacturas fue más determinante en las importaciones (87% promedio) que en las exportaciones (35% promedio) del país. El déficit comercial externo de las manufacturas acumuló 21,860 mdd, representando el 40 por ciento del superávit comercial nacional acumulado (55,170 mdd); objetando así la modalidad exportadora de las manufacturas.*<sup>40</sup>

CUADRO No. 2  
INDICADORES DEL SECTOR MANUFACTURERO  
(PORCENTAJE ANUAL PROMEDIO)

Concepto	1985	1986	1987	1988	1990	1992	1993	1994
Exportaciones manufacturadas	31.2	53.5	53.2	35.1	56.1	64.0	69.1	69.7
Importaciones manufacturadas	87.4	90.3	91.1	87.1	92.6	93.5	94.3	93.1
Bal. comercial manufacturadas (mdd)	-5,323	-2,073	-2,031	-21,860	-15,554	-29,587	-27,757	-29,153

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos* (varios años)

<sup>39</sup> Eduardo Reyes Díaz-Leal, *Facilidades para exportar*, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1996, pp. 1-9, 14, 26, 40

<sup>40</sup> Diana R. Villarreal González (comp.), *La política económica y social de México en la globalización*, UAM, México, 2000, p. 204

Respecto a la inversión extranjera, en 1985, los gobernantes mexicanos le dieron una interpretación liberal a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, en la cual se establecía un límite a la participación de la inversión extranjera directa hasta 49% del capital de las personas morales, por tanto decidieron hacer un cambio radical para transformar esa legislación, y para 1989 se expidió el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana, con lo que nuevos sectores de la economía fueron abiertos al capital extranjero, los bancos comerciales (hasta 30%), las compañías de seguros (hasta 49%) y algunas actividades petroquímicas.

En 1993 se emitió una nueva Ley de Inversión Extranjera (LIE), que sustituyó a la de 1973 y reaseguraba la confianza de los inversionistas al establecer reglas para la desregulación y simplificación administrativa, en donde la inversión extranjera podría participar hasta en 100% excepto en las actividades que enumeraba la legislación (ver anexo 1). *En estas condiciones, México se erigió como uno de los ejemplos más asombrosos de los países de América Latina por haber concretado unilateralmente una amplia apertura comercial y una rápida liberalización a las inversiones extranjeras.*<sup>41</sup>

Dentro de la estrategia mexicana de cambio estructural, la desincorporación de las empresas públicas o privatización fue también de gran importancia. La privatización comenzó debido a que se consideró al Estado como ineficiente y como causante del déficit en las finanzas públicas que lo colocaba en una posición casi monopolista frente a las empresas privadas. Así, entre 1983 y 1985 la privatización empezó con empresas pequeñas, las cuales fueron liquidadas o fusionadas. De 1986 a 1988 se pusieron en venta a pequeñas y medianas empresas. A partir de 1988 las grandes empresas se privatizaron. *De esta manera, entre 1983 y 1992, 1008 empresas fueron privatizadas.*<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Rina Mussali Galante, *op. cit.*, p. 135; y Pedro Aspe Armella, *op. cit.*, pp. 144-145

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 139

La política privatizadora del Estado mexicano adquirió grandes dimensiones, especialmente por la venta de la compañía telefónica Telmex y del sistema bancario durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. De igual forma, por el inicio de desestatización de sectores que, por su carácter "estratégico", antes estaban considerados como no privatizables: la industria petroquímica, las carreteras, ferrocarriles y puertos, servicios públicos como agua, gas y electricidad, los fondos de pensiones, los servicios de salud, educación, compañías mineras, autotransportes, siderúrgicas y aeronáuticas.<sup>43</sup>

Diversas y muy amplias fueron las medidas que se aplicaron durante la gestión de Salinas de Gortari, para profundizar el proceso de apertura de la economía nacional al exterior. Con ellas se pretendió que la política económica siguiera avanzando para alcanzar niveles de competitividad internacional. Este esfuerzo quedó plasmado en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994 (PRONAMICE), que entre otras cosas planteaba el fortalecimiento del mercado interno, mayor defensa de los intereses comerciales en el exterior, internacionalización de la industria, mayor productividad y absorción de tecnología.

Asimismo, como parte de su programa de apertura comercial y de reforma estructural para conformar un sistema productivo eficiente y competitivo, que le permitiera mayor integración a la economía mundial, el gobierno salinista decidió suscribir acuerdos de libre comercio con varios países, el primero de ellos con Chile en 1991. Desde luego el de mayor trascendencia fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) firmado con Estados Unidos y Canadá, por el volumen de comercio que se desarrolla en la región, y que entró en vigor en 1994. También se firmaron acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela (TLC G3), Bolivia y Costa Rica, que entraron en vigor en 1995.

<sup>43</sup> Victor Flores Olea, Crítica de la Globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo, FCE, México, 1999, p. 531

Para lograr implantar el proceso de integración con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), el gobierno mexicano llevó a cabo una serie de reformas: *la reforma del Artículo 27 Constitucional en 1992, para garantizar la propiedad de la tierra a los extranjeros; reforma a la Ley Aduanera en 1992; se estableció un programa de 100 días de promoción de las exportaciones en 1991; y se decretó la Ley de Comercio Exterior en 1993.*<sup>44</sup>

La reforma del Artículo 27 Constitucional en 1992 se efectuó con la idea de liberar la tierra y ponerla a disposición del mercado, a efecto de "capitalizar el campo", pues la constitución de 1917 prohibía a los extranjeros poseer propiedades en zonas fronterizas y playas. En este sentido, se reformaron las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII, XVIII y XIX, para garantizar la propiedad de los inversionistas americanos, lo que ha provocado una descapitalización y crisis en el campo mexicano; situación que se ve reflejada en las constantes demandas de los campesinos, pues de ninguna manera se han elevado sus condiciones de vida.

Los cambios al Artículo 27 y demás legislaciones se debieron principalmente al fuerte interés por parte de México de cumplir con los requisitos de Estados Unidos para facilitar la puesta en marcha del TLCAN, que en ese entonces, era para muchos la principal entrada al libre comercio, y que en consecuencia, esto generaría crecimiento económico y desarrollo en todos los niveles. Sin embargo, para promover el desarrollo de México, el TLCAN no basta por sí mismo, se requiere de la aplicación de otra serie de acciones.

La integración económica de México con el TLCAN, en términos reales, le ha generado, crecimiento económico. *En 1994, cuando se celebró el TLCAN, el comercio exterior entre México y Estados Unidos fue de 80,000 millones de dólares. En aquel entonces, México era el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y Japón. Para 1999 el comercio entre México y*

<sup>44</sup> Arturo Ortiz Wadgymer, *op. cit.*, pp. 180-181

*Estados Unidos aumentó a 200,000 millones de dólares<sup>45</sup>. Al cierre de 2003 se registró un intercambio comercial de 229, 627 millones de dólares.<sup>46</sup>*

La participación de México en el TLCAN favoreció su ingreso a foros como el APEC en 1993 y, en 1994 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En un contexto económico internacional de creciente interdependencia y en donde el acceso a la información oportuna y la disponibilidad de nuevos canales de comunicación con los centros de toma de decisiones se tornan indispensables para aprovechar las oportunidades y enfrentar con mejores defensas las adversidades, *la participación de México en estos foros representa una ventaja sustancial para la planta productiva.*<sup>47</sup> Pero, en términos reales esto significó presionar aún más a la economía mexicana de continuar bajo el mismo sesgo neoliberal e impulsar mayores medidas para atraer el capital extranjero.

Como se puede observar, la promoción de exportaciones, la transformación productiva, los límites al intervencionismo estatal, el saneamiento de las finanzas públicas, la apertura al comercio y a la inversión, negociaciones de tratados comerciales internacionales y la desincorporación de empresas públicas formaron parte de los grandes lineamientos de la política comercial de México en esta primera etapa.

En síntesis, como consecuencia de la reconfiguración de la economía mundial, México modificó radicalmente su enfoque económico, concibiéndolo bajo un principio muy diferente sobre el que había funcionado: de una economía cerrada a una economía abierta en donde la libre competencia y la apertura comercial, con intervención del Estado como regulador, es la principal característica. Ese ajuste estructural aún inconcluso, nos indica una acelerada inserción de México a la nueva sociedad internacional.

<sup>45</sup> María Eugenia Padua, *op. cit.*, p. 12

<sup>46</sup> Informe del Banco de México, diciembre 2003.

<sup>47</sup> César Sepúlveda (compilador), La política internacional de México en el decenio de los 80, FCE, México, 1994, p. 57

## 2.2 La era del TLCAN y fomento del comercio exterior (1995-2003)

Con la entrada en vigor del TLCAN en 1995 se consolida una nueva o segunda etapa de política comercial, caracterizada en gran medida por la cooperación y fortalecimiento de las relaciones de México con sus principales socios comerciales (Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Francia, Chile, Inglaterra, China, Corea, Brasil, Italia). Esta estrategia comercial del gobierno mexicano se encuentra contenido en el PND (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión, los gobiernos estatales y municipales.

El PND busca consolidar e intensificar los cambios estructurales emprendidos a finales de la década de los 80 y principios de los 90. Para lograrlo, el PND establece que la promoción de las exportaciones seguirá siendo el motor para lograr el desarrollo económico del país, por lo que se exige una activa participación en el ámbito internacional, lo que implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y transferencia de tecnología, donde el intercambio de bienes y servicios permitirá alentar la creación de más y mejor empleo, promover una distribución más equitativa del ingreso, y elevar la competitividad. Por esto, *el PND se propone afianzar la apertura comercial de México y suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países.*

En ese sentido, el proceso de integración comercial de México busca consolidarse como un importante auxiliar de su estrategia exportadora. Alrededor de 20 tratados, entre los de Libre Comercio, de Complementación Económica y Multilaterales, constituyen la densa red de preferencias comerciales destinada a consolidar el modelo de crecimiento. Así, hasta julio del 2002 encontramos la firma de tratados con Nicaragua en 1998; Chile en 1999; la Unión Europea e Israel en el 2000; en el 2001 con Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte), y con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia,

Lichtenstein, Noruega y Suiza); en julio de 2002 con Uruguay, y el primer Acuerdo de Complementación Económica, lo que representa la primera etapa del compromiso para la conformación de un área de libre comercio entre México y los países miembros del MERCOSUR, esto significa también que empezará negociaciones con Argentina; en ese mismo año se reforzaron acuerdos con los organismos multilaterales como el APEC y el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas). Asimismo, está negociando acuerdos con Panamá, Ecuador, Perú, Singapur, Trinidad y Tobago, y al inicio de 2004 comenzaron las negociaciones para conformar el Acuerdo de Asociación Económica México-Japón.

Con los tratados de libre comercio, México tiene negociadas tasas arancelarias preferenciales (desgravadas con relación al trato de "*Nación más favorecida*"<sup>48</sup>), lo cual debe ser considerado por todo importador que desee pagar un arancel menor, esto significa que a través de esos tratados, se establecen calendarios de desgravación paulatina en las diferentes fracciones y capítulos arancelarios, con el fin de eliminarlos en plazos acordados. Asimismo, se busca evitar prácticas desleales de comercio, como los casos de salvaguardas, dumping y subsidios.<sup>49</sup>

Los acuerdos comerciales son ejemplos claros de la reorientación e impulso de la apertura para exponer el aparato productivo interno a la competencia externa,

---

<sup>48</sup> El Acuerdo del GATT de 1934 (hoy OMC), en su artículo 1 sobre el Trato de Nación más Favorecida establece que "con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, [...], cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado". Véase [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm), septiembre 2003.

<sup>49</sup> La práctica desleal de comercio se puede definir como el apoyo gubernamental extraordinario que se le otorga a las empresas, lo que proporciona ventajas indebidas a un país en la competencia internacional. Algunos casos son: *salvaguardas*: medidas excepcionales de protección que utiliza un país para proteger temporalmente a determinadas industrias nacionales que se encuentran dañadas o que se enfrentan a una amenaza de daño grave, debido aun incremento significativo de las mercancías que fluyen al mercado interno en condiciones de competencia leal, esto es, sin márgenes de dumping y sin recibir subsidio. Se define como *dumping* a la práctica comercial consistente en vender un producto en un mercado extranjero a un precio menor que el que se tiene en el mercado nacional. Un *subsidio* es un beneficio económico concedido por un gobierno a sus productores; un *subsidio a la exportación* es un beneficio concedido por un gobierno a sus productores o exportadores por la venta al exterior de sus bienes o servicios, pero en general, los subsidios están prohibidos por considerarse una práctica desleal de comercio.

pues de los factores que determinan el desarrollo de largo plazo de un país, de manera tal que éste tenga capacidad de integrarse eficientemente a la globalización, a la era moderna, el concepto más importante es el referente a la *competitividad*. De esta manera, los acuerdos de libre comercio facilitan las exportaciones, lo que implica competencia para México frente a los demás países.

Una de las explicaciones del por qué un país es más competitivo que otros se centra en la *teoría de las ventajas comparativas*, es decir, aquel producto o mercancía que le brinda a una economía una diferencia ventajosa respecto a otra economía. Las ventajas comparativas permiten a un país promover aquellas actividades en que puede producir con costos relativamente más bajos que el resto del mundo. "Ningún país puede fabricar a la perfección y siempre con ventajas todos los productos existentes en el mercado. Habrá siempre algún producto en el que tendrá una menor eficiencia. Por ello, es que ese país podrá obtener mayores ganancias si se dedica a vender productos en los que tiene una ventaja comparativa y compra aquellos en los que tiene una ventaja relativa".<sup>50</sup>

En el pasado las ventajas comparativas estaban vinculadas con los recursos naturales que sirvieran como factores de producción como materias primas, mano de obra no especializada, situación geográfica, etc. Actualmente, las ventajas comparativas son más dinámicas y avanzadas, y se refieren a aspectos como la infraestructura avanzada o personal altamente calificado, los cuales hacen que un país sea competitivo.

Bajo esa perspectiva, México se ha desarrollado con ventajas comparativas vinculadas con los recursos naturales, por ello, si se quiere una participación más activa en el entorno global debe generar ventajas avanzadas y seguir impulsando un desarrollo exportador. El país ha incrementado su presencia en los mercados internacionales a través de la expansión sin precedentes de sus ventas al exterior, alcanzando para el 2000, el octavo lugar en exportaciones a nivel mundial, y el primero en América Latina, superando a Brasil y a países tradicionalmente

---

<sup>50</sup> David W. Eaton, *op. cit.*, p. 65

exportadores que se encuentran fuera del continente como Singapur, Rusia y Australia; en el nivel de importaciones ocupa el séptimo lugar y de acuerdo al índice de globalización, México escaló del lugar 51 al 45 de una lista de 62 naciones.<sup>51</sup>

Ese crecimiento se debe, según lo marcan los indicadores económicos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y Secretaría de Economía, a que las exportaciones mexicanas han sufrido una importante transformación en su composición. En los setenta los productos agropecuarios conformaban el total de las exportaciones. A inicios de los ochenta las materias primas agropecuarias eran todavía importantes, sin embargo, las exportaciones se centraban básicamente en el petróleo. Para los años noventa, los "bienes manufacturados" cobran relevancia. En este sentido, de una economía agrícola, México se ha convertido en una economía de "productos manufacturados" mediante proceso de *maquila*<sup>52</sup>.

En 2003, del total exportado 85.5% (141,410 mdd) correspondió a productos manufacturados, 11.3% (18,634 mdd) a petroleros, 2.9% (4,795 mdd) a agropecuarios, y el 0.3% (517 mdd) restante a exportaciones extractivas no petroleras. Seis de las once ramas que conforman el sector manufacturero registraron incrementos en sus ventas externas: productos de plástico y de caucho, siderurgia, fabricación de otros productos minerales no metálicos, alimentos, bebidas y tabaco, química y papel, imprenta e industria editorial.<sup>53</sup>

Durante el periodo comprendido entre los años 1994 a 2000, las exportaciones totales mexicanas (petrolero y no petrolero –extractivo, manufacturero y agropecuario–) registraron una tasa media de crecimiento anual del 18.2%, alcanzando al cierre del año 2000 un monto de 166,424 millones de dólares

<sup>51</sup> Enrique Hernández y Jorge Velásquez, op. cit., p. 51, y "Avanza México 6 lugares en el índice de globalización", *El Financiero*, jueves 26 de febrero 2004, p. 22

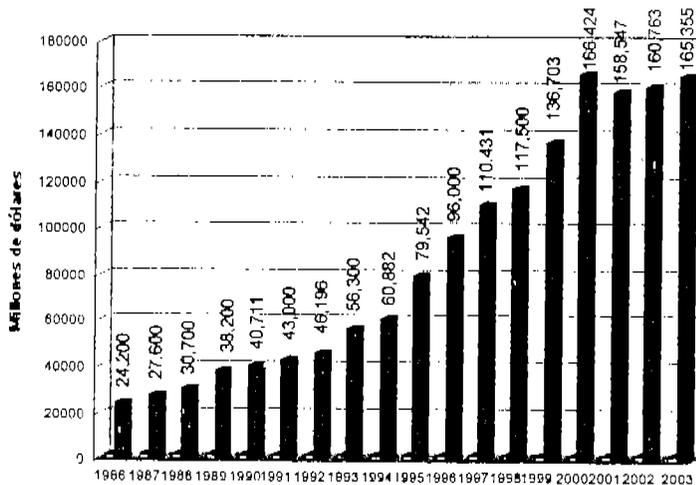
<sup>52</sup> Las empresas maquiladoras son aquellas que se dedican a realizar alguna parte del proceso de producción final de un artículo, lo que requiere de bajos costos de producción y mano de obra barata

<sup>53</sup> Informe de Bancomext, INEGI, Sistema de Administración Tributaria y Secretaría de Economía, Comercio Exterior de México, diciembre 2003.

(mdd), 21.8% por encima de las ventas al exterior registradas durante el año anterior. Sin embargo, al concluir el año 2001 se registró un decremento atípico del 4.8% respecto al año que le precedió, debido fundamentalmente a la desaceleración económica de los Estados Unidos, su principal socio comercial. Para el cierre del año 2003 se registró un total de 165,355 millones de dólares.

GRÁFICA No. 1

## EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO (1986-2003)



Fuente: "Comercio Exterior", en <http://www.economia-snci.gob.mx>

El desempeño de las exportaciones mexicanas en la década de los noventa se explica sin duda por la liberalización económica y cambios estructurales que se llevaron a cabo con los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, asimismo, por la confianza que inspiró el TLCAN de ser el camino para ingresar al primer mundo, por las ventajas competitivas de México respecto a mano de obra y ubicación geográfica, y por los diversos programas para la promoción e impulso de las exportaciones, como PITEX, ALTEX, etc. Sin embargo, a partir del 2001, las exportaciones no petroleras mexicanas se están paralizando, pues se están

exportando manufacturas y otros bienes diferentes al petróleo lo mismo o menos que en 2000.

Debido al acelerado crecimiento de las exportaciones en la década de los noventa y en particular desde la entrada en vigor del TLCAN y con las políticas llevadas a cabo, se pensó que la exportación de manufacturas llevaría a la economía nacional al libre comercio y al desarrollo. Pero, los factores que impulsaron las exportaciones de manufacturas en ese periodo, ya no responden a la realidad internacional. Por un lado, las ventajas del TLCAN ya se perdieron por la competencia de otros países y regiones que se están beneficiando más al tener también acuerdos comerciales con Estados Unidos; y por otro, el modelo industrial de exportaciones presenta limitaciones importantes:

- a) *"Bajo nivel tecnológico, la producción depende más del empleo de mano de obra barata y abundante, que del empleo de trabajo productivo y la innovación; y, como resultado de un modelo de exportación basado en el empleo de la mano de obra barata, de cada tres carros que produce la industria mexicana, dos son de importaciones y sólo uno nacional. Así, el modelo industrial exportador no incide en el fortalecimiento del aparato productivo interno. Por ello, la industria maquiladora tiene poco arrastre y por sí sola incapaz de generar los empleos necesarios para un crecimiento dinámico y sustentable.*
- b) *Concentración de las ventas externas.* Del total de las exportaciones no maquiladoras de México (55% del total que representa un valor de 85 mil millones de dólares), 300 grandes empresas concentran 95%, por lo que las industrias pequeñas y medianas están marginadas del proceso exportador<sup>54</sup>. Además, el país concentra su comercio exterior en el mercado estadounidense (80%), por lo que es muy vulnerable a los ciclos de éste,

<sup>54</sup> Las exportaciones mexicanas siguen concentradas en un grupo muy reducido de empresas. En 2003, según datos de la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, se registraron 2,805 firmas altamente exportadoras (ALTEX), mismas que concentraron 48.85% de las ventas al exterior, principalmente de las ramas automotriz, electrónica, autopartes, maquinaria y equipo y armadoras. El total exportado de las empresas Altex fue de 80 mil 773 mdd en 2003. El financiero, Economía, martes 2 de marzo de 2004, p. 20.

como la recesión de 2001, al no tener mercados diversificados y flexibilidad comercial.

- c) *Baja participación tributaria.* En 1999 50% de la tasa de crecimiento del PIB se explicó por la demanda externa o exportaciones netas (1.8%). No obstante, dado que las exportaciones no pagan IVA no generan ingresos tributarios en proporción con la dinámica de crecimiento. [...]. Asimismo, la liberalización comercial (nivel arancelario promedio de 10%) se acompañó de un proceso de sobrevaluación cambiaria (30%) y una política industrial pasiva, originando así una desprotección neta a la planta nacional".<sup>55</sup>

El sector industrial no requiere de subsidios, se necesitan programas efectivos de promoción, elevar la base tecnológica a industrias e impulsar las acciones para incorporar a demás empresas al sector externo. México sólo se preocupado por estabilizar la economía y pagar la deuda externa, pero no ha diseñado un modelo propio de desarrollo económico. Lo cierto, es que actualmente el mercado mundial sólo reconoce a México como exportador de maquila.

Si bien las exportaciones tuvieron un crecimiento considerable en la década de los noventa, también lo fueron las importaciones, que tan sólo de un monto de 79,346 mdd en 1994, pasaron a 174,457 mdd en el 2000. Asimismo, la tasa de crecimiento anual de las importaciones en la década pasada fue de 14.6%, ubicándose entre las más altas del mundo, tan sólo por debajo del 22% de Argentina y del 16.2% de Polonia. En el ámbito internacional México concentra el 2.5% de las importaciones, en tanto que a nivel de América Latina se ubica como el principal comprador de bienes y servicios del exterior, captando el 45.1% del total de la región.<sup>56</sup>

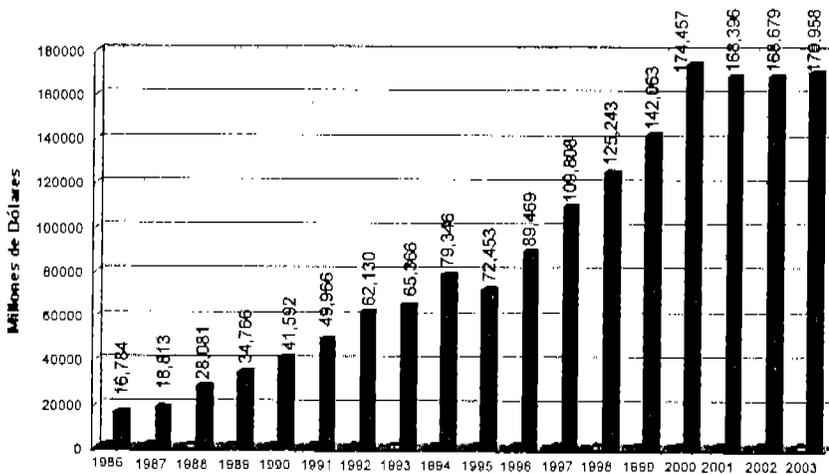
Sin embargo, tomando como base el 2000, en los siguientes años, al igual que las exportaciones, también hubo un decremento. En 2001 se registró un monto de

<sup>55</sup> René Villarreal, "La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica" en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 51, No. 9, BANCOMEXT, México, Septiembre 2001, p. 777

<sup>56</sup> "Balanza Comercial por sectores", *Periódico Reforma*, 10 de mayo del 2000, México, p. 5A

168,396 mdd; en 2002 de 168,679 mdd ; y para 2003 de 170, 958 mdd, donde las importaciones de mercancías por tipo de bien fue como sigue: bienes de uso intermedio (equipo de cómputo, artefactos de pasta de resina y sintética, gas natural, refacciones para maquinaria, combustible, papel, pieles y generadores y motores eléctricos), 129, 212 mdd; bienes de capital (receptores y transmisores de radio y TV, piezas y partes para instalación eléctrica, recipientes de hierro y acero, máquinas centrifugadoras y secadoras, maquinaria para trabajar minerales y aviones y sus partes), 20,237 mdd; y bienes de consumo (medicamentos y preparados alimenticios especiales, joyas, perfumes, calzado y prendas de vestir), 21,509 mdd.

GRÁFICA No. 2

**IMPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO (1986-2003)**

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Anuario Estadísticas Financieras Internacionales, FMI, (1979-2000), <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/7345/conozca/cifras.htm>, [www.economia-snci.gob.mx/nueva-snci/Estad\\_stica/Impmx.htm](http://www.economia-snci.gob.mx/nueva-snci/Estad_stica/Impmx.htm)

Las gráficas anteriores muestran que el crecimiento de las importaciones ha sido superior al de las exportaciones. Si bien el entorno globalizador ha permitido impulsar las exportaciones, también ha propiciado mayor dependencia de las importaciones, generando un saldo deficitario en la cuenta corriente de la balanza

de pagos. En efecto, el sector manufacturero es el principal exportador de la economía, pero el flujo neto de divisas para el país, es deficitaria ya que importa más de lo que exporta. Esto se puede observar en el siguiente cuadro, donde el peso del saldo negativo respecto del saldo total de la balanza comercial, recae en el sector de manufactura, y el flujo neto en el sector petrolero, lo que indica que éste último sector contribuye mayormente en la entrada de divisas.

**CUADRO No. 3**  
**SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL POR SECTOR (2002-2003)**  
**MILLONES DE DÓLARES**

<i>Productos</i>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Saldo total</b>	<b>-7,916</b>	<b>-5,603</b>
<i>Exportaciones</i>	160,763	165,355
<i>Importaciones</i>	168,679	170,958
<b>Petroleras</b>	<b>8,153</b>	<b>10,617</b>
<i>Exportaciones</i>	14,476	18,634
<i>Importaciones</i>	6,323	8,016
<b>Agropecuarias</b>	<b>-1,509</b>	<b>-1,047</b>
<i>Exportaciones</i>	3,866	4,795
<i>Importaciones</i>	5,375	5,863
<b>Extractivas no petroleras</b>	<b>-715</b>	<b>-747</b>
<i>Exportaciones</i>	389	517
<i>Importaciones</i>	1,104	1,264
<b>Manufacturas no petroleras*</b>	<b>-13,845</b>	<b>-14,406</b>
<i>Exportaciones</i>	142,031	141,410
<i>Importaciones</i>	155,877	155,816

Fuente: Apéndice económico de Bancomext 2003.  
\* Incluye maquiladoras y no maquiladoras

Ahora bien, con la apertura comercial aplicada desde 1985 se están importando gran cantidad de productos que ingresan al país pagando muy bajos aranceles o vía contrabando, lo que ha generado crezca de manera sorprendente la economía informal y que cada vez más haya más desempleados, por el cierre de pequeñas y medianas empresas que no pueden competir con bienes importados a precios de dumping.

El TLCAN es un acuerdo con ventajas desiguales, principalmente para México, por el proteccionismo que Estados Unidos tiene sobre economía, aún cuando este país defiende y argumenta que el libre comercio es el mejor camino para el desarrollo. Estados Unidos se permite aplicar medidas no arancelarias sobre los productos como barreras sanitarias, de subsidios y dumping.

Resulta indispensable que México refuerce continuamente las bases de su política comercial, debe tener una postura firme y competitiva, además de una alta capacidad negociadora frente a todos los actores de la sociedad internacional, sobre todo con Estados Unidos, debe diseñar necesariamente una estrategia para enfrentarse a los intereses ambiciosos de cada uno de los sectores de la sociedad estadounidense.

En lo que toca a la *Balanza de pagos*<sup>57</sup>, durante la década de los ochenta la balanza comercial registró un saldo positivo (más exportaciones que importaciones). En 1989 el saldo positivo es insignificante, explicable por el hecho de que es precisamente a partir de 1988 cuando se acelera la apertura comercial. A partir de ahí, la balanza comercial durante los últimos años ha sido deficitaria (más importaciones que exportaciones). De 1989 a 1994 se registró un déficit acumulado de 55 mil 635 millones de dólares (mdd); de 1995 a 2003 fue de 30 mil 548 mdd (un registro menor). Respecto a la cuenta corriente de 1989 a 1994 se registró un saldo negativo de 49 mil 792 mdd; el año pasado (2003) fue de 9.150 mdd. En ese mismo año, el déficit comercial disminuyó 29.2% al pasar de 7 mil 916 a 5 mil 603 millones de dólares.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> La *balanza de pagos* puede definirse como el registro sistemático, no sólo de las transacciones comerciales y de servicios prestados, sino también en lo referente a movimientos de capital tanto a corto como a largo plazo, entre los residentes de un país frente al resto del mundo, en un periodo determinado. Nos muestra los resultados positivos o negativos de las transacciones con el exterior. Se divide en cuatro apartados: *Cuenta corriente* (mercancías o balanza comercial, servicios, exportaciones y donaciones oficiales); *Cuenta de capital* (compra y venta privadas y públicas de activos como acciones, bonos y propiedad inmobiliaria); *Errores y omisiones* (suma neta de todas las transacciones no registradas, donde entra el contrabando); y, *Pagos oficiales* (cuando los países cuadran su balance mediante pagos o ingresos de divisas que realizan los gobiernos). Para un estudio más profundo véase Miltiades Chacholiades, *Economía Internacional*, Edit. Mc Graw-Hill, México, 1992; y Arturo Ortiz Wadgymer. *op cit*

<sup>58</sup> Salvador Carmona, *La vía mexicana del desarrollo ante la globalización*, Universidad de Puebla, México, 2002, p. 84; e Informes del Banco de México.

**CUADRO No. 4**  
**BALANZA DE PAGOS Y SALDO EN CUENTA CORRIENTE (1986-2003)**  
**MILLONES DE DÓLARES**

<b>Año</b>	<b>Balanza Comercial (exportaciones- importaciones)</b>	<b>Cuenta de servicios</b>	<b>Cuenta corriente</b>	<b>Errores y Omissiones</b>
1986	5 019	- 6 393	- 1 374	- 739
1987	8 788	- 13 027	4 239	3 222
1988	2 610	- 4 986	- 2 376	- 3 195
1989	405	- 6 226	- 6 631	3 041
1990	- 883	- 6 575	- 7 458	2 520
1991	- 7 280	- 7 367	- 14 647	- 2 167
1992	- 15 933	- 8 506	- 24 439	- 961
1993	- 13 480	- 9 919	- 23 399	- 3 142
1994	- 18 464	- 11 199	- 29 662	- 3 137
1995	7 041	- 8 664	- 1 577	- 4 238
1996	6 531	- 8 861	- 2 330	35
1997	623	- 8 071	- 7 448	2 197
1998	- 7 913	- 8 159	- 16 072	719
1999	- 5 584	- 8 412	- 13 996	1 050
2000	- 8 002	- 9 827	- 17 829	2 445
2001	- 9 725	- 7 733	- 17 458	1 998
2002	- 7 916	-	- 14 053	- 922
2003	- 5 603	-	- 9 150	- 975

Fuente: Salvador Carmona, *La vía mexicana del desarrollo ante la globalización*, Universidad de Puebla, México, 2002, p. 84, e Indicadores Económicos e Informes del Banco de México

Respecto al comercio exterior de México por regiones, en el 2003 el intercambio comercial total registró un crecimiento de 1.3% en comparación al año 2002. Destacan los incrementos registrados con América Latina y Europa debido al "dinamismo" de las exportaciones e importaciones. Se observa una ligera disminución en el comercio exterior con Asia.

**CUADRO No. 5**  
**INTERCAMBIO TOTAL POR REGIÓN (2002-2003)**

	<b>2002 (mdd)</b>	<b>2003 (mdd)</b>
<b>TOTAL</b>	301, 483	305, 370
<b>América del Norte</b>	235, 385	235, 946
<b>Estados Unidos</b>	228, 828	229, 627
<b>Canadá</b>	6, 557	6, 319
<b>Asia</b>	30, 811	30, 773
<b>Europa</b>	22, 204	24, 226
<b>América Latina</b>	12, 006	13, 224
<b>Otros</b>	1, 077	1, 201

Fuente: Informes del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), 2003.

Durante enero-noviembre de 2003, los principales 5 mercados de destino de las exportaciones fueron Estados Unidos, Canadá, Alemania, España y Aruba, los que concentraron el 92.9% del total.

**CUADRO No. 6**  
**PRINCIPALES MERCADOS DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES (2002-2003)**

	2002	2003
<b>Estados Unidos</b>	131, 207	134,732
<b>Canadá</b>	2, 556	2, 621
<b>Alemania</b>	1, 054	1, 598
<b>España</b>	1, 337	1, 407
<b>Aruba</b>	174	642
<b>Sulza</b>	395	634
<b>Holanda</b>	589	558

Fuente: Informes del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), 2003

Durante ese mismo periodo, los principales 5 mercados de origen de las importaciones fueron Estados Unidos, China, Japón, Alemania y Corea, que abastecieron el 77.9%. China continua consolidándose como el segundo proveedor de mercancías de México y Corea desplazó a Canadá del quinto lugar.

**CUADRO No. 7**  
**PRINCIPALES MERCADOS DE ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES (2002-2003)**

	2002	2003
<b>Estados Unidos</b>	97, 621	96, 037
<b>China</b>	5, 613	8, 342
<b>Japón</b>	8, 558	6, 891
<b>Alemania</b>	5, 579	5, 739
<b>Corea</b>	3, 638	3, 710
<b>Canadá</b>	4, 001	3, 698
<b>Brasil</b>	2, 270	2, 925
<b>Malasia</b>	1, 869	2, 507
<b>Italia</b>	1, 971	2, 287

Fuente: Informes del Banco de Comercio Exterior (Bancomext), 2003.

Por el lado de la Inversión Extranjera Directa (IED), éste ha tenido efectos de concentración en los sectores manufacturero, comercial y financiero, dejando de lado los ámbitos en los que la inversión no parecía directamente rentable, como la

agricultura, el transporte y las comunicaciones y la construcción (Véase cuadro 8). Estos campos han sufrido los efectos no sólo de la concentración sectorial, sino de la descapitalización y todos están inmersos en crisis financieras. Por otra parte, la inversión ha confirmado su tendencia hacia la importante dependencia de Estados Unidos, con más de 80% de la inversión.

**CUADRO No. 8**  
**MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA POR SECTORES (1994-2000)**

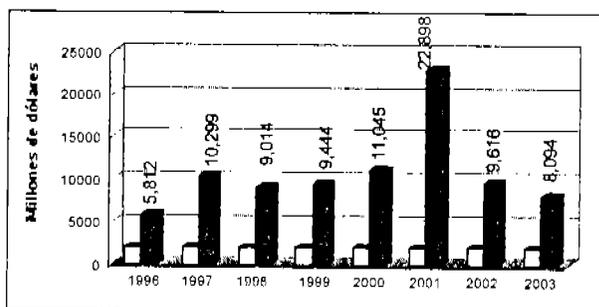
	<i>Valor</i>	<i>Porcentaje</i>
Agricultura	252	0.4
Minería	715	1.0
Manufacturas	43 962	62.6
Electricidad y agua	241	0.3
Construcción	631	0.9
Comercio	8 312	11.8
Transporte y telecomunicaciones	-619	0.9
Sector financiero	9 843	14.0
Administración pública y otros	5 691	8.1
<i>Total</i>	<i>70 268</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Georgina Sánchez, "México-OMC ¿y después del libre comercio?" en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 12, BANCOMEXT, México, Diciembre 2002, p. 1073

La IED que ingresó al país en los primeros nueve meses de 2003 fue de 8 mil 94 millones de dólares, la cifra más baja registrada desde 1998, y que marca una tendencia descendente. Si se compara el monto de recursos que ingresó de forma directa en el mismo periodo de 2000, que fue de 11 mil 45 millones de dólares, el descenso en 2003 fue de 26.71 por ciento. Pero, si se compara con el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2001, que marcó la cifra récord en la historia con 22 mil 898 millones de pesos, el monto de recursos ingresados en 2003 fue menor en 64.65 por ciento, según el reporte del Banco de México.

## GRÁFICA No. 3

## INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO (1996-2003)



Fuente: "Cayó la inversión extranjero al nivel más bajo en 7 años. BdeM".  
 La Jornada, viernes 28 de noviembre de 2003, p. 22

El descenso de inversión extranjera quizá sea porque los capitales extranjeros optan por otros países como China, India y Pakistán, principalmente, debido a que han avanzado más rápido en mejorar su competitividad económica, y es que los avances en la tecnología han permitido mayor flujo de inversiones de un país a otro y han aumentando la competencia entre los países, regiones y empresas, donde los inversionistas buscan básicamente lograr el mayor retorno posible de su inversión y reducir el mínimo su riesgo y costo, es decir, mayor retorno con menor riesgo, lo que provoca presión a los países receptores de capital extranjero.

México liberalizó su comercio con la idea de que obtendría los máximos beneficios. Pero, el territorio económico en el que se trazó el TLCAN en los noventa ya no existe, ahora la economía mundial se centra en China, pues es tema y preocupación para todo el mundo. El PIB de China ha crecido en más de un 100% de 1994 a 2004, y esto ha generado que la inversión extranjera se incline a ese país asiático, lo que afecta de manera significativa a México.

Actualmente, un país como México necesita de IED para ser competitivo, para generar empleos y divisas, pues la gran ventaja de la IED es que representa un beneficio directo en términos de empleo, transferencia de tecnología e

infraestructura para el país receptor. Sin embargo, la IED sólo está relacionada con la adquisición de empresas mexicanas, por lo que no se trata de inversiones productivas. Al respecto, recuérdese la venta millonaria de Banamex y otras fusiones bancarias.

Desafortunadamente, México se encuentra aún abajo, pues el desarrollo tecnológico-industrial y la política que lo promueve aún son incipientes, toda vez que, como se observa casi a principios de esta década, todavía son insuficientes las acciones concretas que aseguren la inversión extranjera en este sentido como apoyo interno frente a la competencia internacional. *La apertura externa, los bajos aranceles y el tipo de cambio sobrevaluado, desprotegen a la planta productiva nacional frente a las importaciones, colocándola en una situación de desventaja competitiva.*<sup>59</sup>

El ajuste de México a la realidad internacional no se ha completado en su totalidad, aún tiene rezagos en cuanto a la modernización del aparato productivo y el desarrollo tecnológico-industrial. Sólo ha alcanzado dentro de la nueva división internacional del trabajo una modesta posición de proveedores de mano de obra barata y de insumos de origen natural. Pero, en un mundo cada vez más globalizado, abierto e interdependiente, no parece coherente desechar ese orden y volver a esquemas proteccionistas o paternalistas. La interdependencia de las economías es un hecho, por lo tanto México debe orientar una amplia y eficaz acción que habilite a las empresas, instituciones, dependencias, a los menos preparados, a mejorar y modernizar sus formas de actuar en el campo económico-productivo para que pueda adaptarse a las nuevas circunstancias y aprovechar las ventajas de un nuevo modelo de desarrollo.

*La incorporación a un mercado global, por ahora, es irreversible, [...]. En el caso específico de México, se necesitan reglas claras, instituciones eficientes que eviten las desviaciones de los participantes del mercado. [...].*<sup>60</sup> Este es el caso de

<sup>59</sup> Arturo, Huerta G., *La política neoliberal de estabilización económica en México. Orígenes y alternativas*, Ed. Diana, México, 1994, p. 76

<sup>60</sup> María Eugenia Padua, *op. cit.*, p. 220

la *aduana*, la cual juega un papel sumamente importante, pues es una institución útil para hacer más viable las operaciones de comercio exterior y facilitar la entrada de las empresas al proceso de globalización internacional. Contar con aduanas ágiles, competitivas y sencillas para el despacho de mercancías, es un beneficio para todos aquellos que se dedican al comercio.

Debido a que México se abrió a la competencia del comercio internacional y empezó el cambio estructural de empresas públicas con el propósito de incrementar la capitalización y modernización de las mismas, es preciso estudiar una de las dependencias que tiene como actividad central el comercio exterior, la *aduana*, que debido a su mala administración, ha desarrollado un ineficaz papel en el desarrollo del comercio, lo que conlleva a una mala regulación principalmente en la entrada de mercancías.

## CAPÍTULO 3 SISTEMA ADUANERO MEXICANO

No le tema a la competencia,  
témale a su incompetencia.  
DANIELLE SALLENAVE

Para mejor comprensión y conocimiento del tema central de esta tesis, se considera necesario señalar en este apartado, el concepto, desarrollo, principales transformaciones, procedimiento de despacho de mercancías, y demás aspectos que caracterizan la actividad aduanera en México, con la única finalidad de dar a conocer el "*cambio*" efectuado en ella y su actual operatividad para regular la entrada y salida de mercancías.

### 3.1 La aduana como institución promotora del comercio exterior

El comercio exterior es de gran importancia a nivel económico nacional e internacional. Las relaciones internacionales que se llevan a cabo en el mundo, la mayoría de las veces están primordialmente marcadas por el comercio y las actividades que se desarrollan alrededor de ello, por lo que es preciso que las relaciones comerciales entre los países se desenvuelvan en un ambiente que garantice y regularice su buena marcha para que lleguen a un fin satisfactorio para todos.

En ese sentido, el comercio internacional contemporáneo reclama el perfeccionamiento de las diversas instituciones, tal es el caso de las aduanas, la cual se ve en la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades como nuevos medios de transporte cada vez más veloces, aumento creciente de intercambio de bienes, establecimiento de técnicas, etc.

Existen diferentes definiciones de *Aduana*, algunas de ellas son las siguientes:

"La aduana es un ente puramente administrativo de corte netamente fiscal que sirve a los intereses de un Estado para:

1. aplicar la legislación relativa a las importaciones y exportaciones de mercancías;
2. ejecutar la política fiscal del Estado para recaudar gravámenes y liquidar beneficios que se hubieren establecido para el comercio, el transporte y la navegación, además de la política económica designada, y establecer incentivos a las exportaciones y desaliento a las importaciones; y
3. realizar el control físico y/o documental de las mercancías, tanto sea que salgan, entren o transiten por el país, en función de prevención y represión del contrabando.”<sup>61</sup>

Para Carlos Anabalón Ramírez, jurista chileno y autoridad en la materia, la aduana es “el organismo estatal encargado de intervenir en el tráfico internacional de mercancías, vigilando y fiscalizando su paso a través de las fronteras del país, aplicando las normas legales y reglamentarias relativas a la importación, exportación y demás regiones aduaneras; formando las estadísticas de este tráfico; determinando y percibiendo los tributos que lo afectan u otorgando las exenciones o franquicias que lo benefician, y cumpliendo con las demás funciones que las leyes le encomiendan”.<sup>62</sup>

La Ley Aduanera de México no da un concepto de aduana como tal, sin embargo, el artículo 1º de la misma Ley señala, que “Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías”; el artículo 14 por su parte establece que “el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas”.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Carlos Ledesma, *op. cit.* p. 115

<sup>62</sup> Jorge Witker, Derecho Tributario Aduanero, UNAM, México, 1995, pp. 9-10

<sup>63</sup> Ley Aduanera, Título primero sobre Disposiciones Generales, Capítulo único, artículo 1 párrafo primero, y artículo 14, Ediciones Fiscales ISEF, S.A., México, 2002.

En términos simples, la aduana es una institución pública administrativa, que tiene como tarea vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, cobrando los impuestos correspondientes de esas mercancías, de acuerdo con las leyes aplicables, para impedir principalmente las importaciones ilegales. Es una institución pública que debe proteger a las industrias nacionales de mercancías extranjeras peligrosas o ilegales.<sup>64</sup>

De acuerdo con su ubicación geográfica, en México existen tres tipos de aduanas: fronteras, marítimas e interiores. Las *aduanas fronteras* se encuentran ubicadas en lugares colindantes con países vecinos al territorio nacional, así el país tiene aduanas al norte con Estados Unidos y al Sur con Guatemala y Belice. La *aduanas marítimas* son aquellas que se encargan de realizar el despacho aduanero de las mercancías que se transportan por vía marítima en los puertos autorizados para ello. Las *aduanas interiores* son aquellas que por la cantidad de operaciones de comercio exterior y para facilitar el cumplimiento de las disposiciones en materia aduanera, se establecen cerca de los centros de producción y distribución ubicados en el interior de la República Mexicana y cuyo despacho aduanero se puede realizar en aeropuertos internacionales o por vía terrestre. Existen 48 aduanas que operan en el país, 21 son fronteras, 10 son interiores y 17 marítimas. *La ley aduanera destaca la atribución del Ejecutivo Federal para establecer o suprimir aduanas fronteras, interiores y marítimas, así como designar su ubicación y funciones.*<sup>65</sup>

El órgano encargado de establecer la política y los programas que deben seguir todas las aduanas del país, tanto en normas de operación, como en la aplicación de disposiciones fiscales y aduaneras, es la Administración General de Aduanas (AGA), una unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el cual a su vez es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La AGA tiene principalmente tres funciones: fiscal, económica y de protección.

<sup>64</sup> Definición propia de la autora de esta tesis.

<sup>65</sup> <http://www.shcp.gob.mx/>, Reglamento interior de la SHCP, 1996, apartado C del artículo 96.

La importancia que se le confiere a la aduana dentro del comercio exterior como promotora del mismo, se debe precisamente a las funciones principales que la caracterizan que son el control del tráfico internacional de mercancías, percibir tributos aduaneros y aplicar prohibiciones a la importación y exportación. Para asegurar la eficacia de tales funciones, esta dependencia debe sancionar severamente todas las acciones que afecten el adecuado ejercicio del control aduanero.

Sus funciones colaterales a las básicas se pueden enunciar como: recaudar cuotas compensatorias, prevenir y reprimir las infracciones y delitos aduaneros, prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes, registrar los controles sanitarios y fitosanitarios, registrar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias, verificar los certificados de origen de mercancías con preferencias tarifarias, controlar el uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos de impuestos al comercio exterior, e impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.<sup>66</sup>

Sin embargo, los procesos que interfieren en las funciones que la aduana actual debe cumplir de cara a la globalización es sin duda la revolución del conocimiento y emergencia de los servicios, y enfrentar los cambios cualitativos del comercio internacional. La administración aduanera, como ejecutora de las políticas comerciales no puede permanecer atada a la vieja estructura territorial y proteccionista.<sup>67</sup>

En el caso de México, la SHCP y el SAT, han tratado de diseñar formas y sistemas para simplificar trámites y procedimientos relacionados con el despacho aduanero, procurando asemejarlo con los de la práctica internacional, sentando las bases para la automatización con el fin de reducir tiempos en la práctica diaria.

<sup>66</sup> Jorge Witker, *op. cit.*, p. 10

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 16

Debido a que actualmente, las aduanas desarrollan una variada gama de funciones, señaladas en sus leyes orgánicas y complementarias, ellas se han transformado, y con ellas el Estado materializa su política económica de comercio exterior. Esta es otra razón por la cual, no se puede desconocer el estrecho vínculo entre la aduana y el comercio internacional, sobre todo cuando sus factores (transporte internacional, seguro, compraventa internacional, *incoterms*<sup>66</sup>, documentación naviera-portuaria, etcétera) deben someterse y/o respetar las normas legales y reglamentarias que enmarcan el tráfico internacional de mercancías

La actividad aduanera tiene características singulares, entre ellas, su acelerado dinamismo, ya que las técnicas aduaneras están ligadas a las prácticas del comercio internacional, por ello, los países deben seguir los lineamientos que establecen los diversos tratados y organismos de cooperación económica internacional, mismos que se señalan a continuación.

### **3.2 Tratados y organismos internacionales en materia aduanera**

El proceso de globalización económica actual, desde sus inicios, ha demandado la facilitación de las operaciones comerciales, por lo que se ha hecho necesario que las administraciones aduaneras se modernicen y presten un servicio acorde con las necesidades de la comunidad comercial. Un elemento clave para alcanzar estos objetivos ha sido la cooperación y asistencia entre las aduanas de diferentes países.

Por otra parte, además de buscar la facilitación de procedimientos de despacho de mercancías, las aduanas deben cumplir con su función fiscalizadora. En este sentido, resulta imprescindible contar con la colaboración y apoyo de los servicios

<sup>66</sup> Los *incoterms* (*International Commercial Terms*) son el conjunto de términos y reglas aprobadas por la Cámara de Comercio Internacional de París, que establece las condiciones de compraventa internacional, esto es, los derechos y obligaciones tanto del vendedor como del comprador en las transacciones de comercio internacional.

de aduanas de otros países, con objeto de intercambiar información que coadyuve a la prevención, investigación y represión de los ilícitos aduaneros.

En este marco, a través de la Administración General de Aduanas, México ha suscrito diversos convenios aduaneros, bilaterales y multilaterales, de intercambio de información, facilitación aduanera y cooperación y asistencia mutuas. Entre los firmados en los años de 1995 a 2003 se encuentran el Convenio de Facilitación Aduanera con Nicaragua de 1997; los Acuerdos con los servicios de Israel, Canadá, Guatemala, Cuba, Costa Rica, Chile, Francia, España, Honduras, y Belice sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros de 1996; el Acuerdo sobre Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y Estados Unidos modificado en junio de 2000.<sup>69</sup>

En el mismo camino, con los países con los que México ha firmado Tratados de Libre Comercio, y que ya se mencionaron en el capítulo anterior, se plantea la eliminación de los derechos de aduana para los productos originarios de un país de la zona donde cada Estado conserva su arancel de aduana, su legislación aduanera, su autonomía en materia aduanera y de política económica; los intercambios se basan en la aplicación de reglas de origen para tener en cuenta los diferentes aranceles aduaneros y evitar los desvíos de tráfico; y la eliminación de las reglamentaciones restrictivas en los intercambios comerciales en el territorio de la zona.<sup>70</sup>

Dentro del proceso de globalización económica, la participación de los organismos internacionales con competencia en materia aduanera ha sido fundamental para coadyuvar a los esfuerzos realizados por los servicios de aduanas en la simplificación y armonización de los procedimientos de despacho. El principal aporte de dichos organismos se resume en las directivas y lineamientos que de ellos emanan. A continuación se enumeran los organismos internacionales con competencia en materia aduanera en los que México participa:

<sup>69</sup> "Convenios aduaneros", en <http://www.aduanas.sat.gob.mx/principal.htm>, octubre 2003.

<sup>70</sup> *Idem.*

## **1. Organización Mundial de Comercio**

La Organización Mundial de Comercio (OMC), nombre con el que se substituyó al GATT con la Ronda Uruguay en 1994, es una organización de carácter internacional que como objeto principal se propone reducir los obstáculos al comercio, combatir las barreras aduaneras, contribuir al aprovechamiento controlado de los recursos mundiales, fomentar el intercambio de mercancías e impulsar la producción y el desarrollo económico de los países miembros. Cuenta actualmente con 146 países miembros.

## **2. Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas)**

El Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica. Este Consejo se creó originalmente para resolver problemas europeos, sin embargo, a partir de 1956 extendió su acción a todo el mundo. Cuenta actualmente con 150 países miembros. México ingresó en 1988. En junio de 1994, el Consejo se transforma en la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El papel de la OMA es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de simplificación, armonización y automatización a nivel mundial, por ello se ha dado a la tarea de crear y promover convenios multilaterales aduaneros en diferentes materias técnicas. Entre ellos están: el Convenio por el que se crea el Consejo de Cooperación Aduanera, Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, entre otros.

## **3. Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras (CCALA)**

Se creó en 1986 con objeto de mejorar la cooperación y el intercambio de información entre sus miembros. El CCALA surge con la firma del Memorando de Entendimiento (MdE) sobre la prevención del contrabando y otros delitos aduaneros en la Zona del Caribe, que ha servido para facilitar el intercambio de información y la asistencia mutua entre las administraciones aduaneras.

Cuenta con 34 países miembros, y es dirigido por un Comité Ejecutivo (EXCO), responsable de dirigir el escenario, desarrollar los objetivos y apoyar los

programas de trabajo, compuesto por 12 miembros elegidos anualmente. México ingresó en 1988 y ha sido miembro del Comité Ejecutivo desde 1990.

Los esfuerzos del CCALA están dirigidos al mejoramiento de los sistemas de comunicación, información e inteligencia, capacitación y perfeccionamiento de oficiales de aduanas, reforma y modernización de aduanas, y promoción de una cooperación permanente entre las administraciones aduaneras y otros organismos.

La nueva aduana mexicana y, en función de las necesidades que plantean tanto los organismos y los tratados, debe organizarse en torno a las siguientes premisas: servicio al usuario, verificación *a posteriori* (control inteligente), control y autorización de procedimientos, eficiencia, simplificación, flexibilidad y publicidad. Complemento indispensable para un servicio público aduanal nuevo y expedito es la preparación y tecnificación de los auxiliares del servicio aduanero. Así, depositarios, transportistas, agentes aduanales y apoderados, deben profesionalizarse y adecuar sus estructuras a un comercio internacional cada vez más despensalizado e informáticamente registrado.<sup>71</sup>

### **3.3 La reforma aduanera de México (1995-2003)**

Durante varias décadas la orientación de la aduana en México había tenido niveles elevados de protección a la industria y al comercio, funcionaba de acuerdo con el régimen de sustitución de importaciones; la aduana lo revisaba todo, establecía altos aranceles y permisos previos, y obstaculizaba la entrada y salida de importaciones y exportaciones.

En ese sentido, Jorge Enrigue Loera, especialista aduanero, señala los aspectos que caracterizaban a la aduana en la década de los 80:

<sup>71</sup> Jorge Witker, *op. cit.*, pp. 18-19

1. El manejo de la red nacional de aduanas se centralizaba en una *Dirección General*<sup>72</sup>, que no contaba con los mecanismos de supervisión, lo que propiciaba un manejo muy deficiente. En este escenario, las aduanas operaban de manera obsoleta, manejadas por empleados poco aptos.
2. Numerosos procedimientos aduanales para el despacho de mercancías, a pesar de que los principios establecidos en la Ley Aduanera y su Reglamento señalaban sólo uno. Además, resultaban ser muy costosos, tardados y complicados, lo que originaba malos manejos y extorsiones, periodos de almacenamiento que podían ser breves o muy largos (esto último acarrearba problemas, como el extravío de las mercancías o su virtual abandono), además el *reconocimiento aduanero*<sup>73</sup> obligaba a que toda mercancía pasara por un examen sistemático y por la intervención de un vista aduanal.
3. Nombramientos constantes de mandos medios, lo que generaba corrupción e impunidad. Ahora bien, a principios del 2001 la autora de esta tesis ingresó a la Aduana de México para realizar su Servicio Social, y de acuerdo con esa experiencia, se afirma que este sigue siendo uno de los problemas que aqueja fuertemente a las Aduanas. Principalmente los administradores, subadministradores y jefes de departamento, cambian constantemente, lo que origina gran desorganización, pues los nuevos jefes implantan nuevas políticas, cambian formatos, y tienen una forma de trabajar diferente a los anteriores, esto descontrola a la mayor parte del personal, lo que ocasiona atrasos y estancamientos en todos los departamentos y áreas.
4. Los horarios de trabajo eran poco flexibles, lo que hacía necesario recurrir a horas o servicios extras, esto representaba un alto costo para importadores y exportadores.

<sup>72</sup> En 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas y se estableció la jurisdicción de 46 aduanas en el país (actualmente cuenta con 48 aduanas)

<sup>73</sup> El *reconocimiento aduanero* es el procedimiento mediante el cual se realiza una revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, con la finalidad de determinar la cantidad, características y la plena identificación de las mercancías. Este reconocimiento lo lleva a cabo el *vista de aduanas*, funcionario técnico ahora denominado *verificador de aduanas*.

5. La elaboración de la estadística de comercio exterior era muy rudimentaria. Si bien se usaban computadoras, los datos se capturaban directamente de los documentos tramitados, lo que producía inexactitudes, falta de oportunidad y altos costos.
6. El procedimiento de retiro de mercancías de la aduana (desaduanamiento) implicaba un proceso largo y tedioso. Para comprobar el desaduanamiento, la inspección de las empresas se realizaba de manera descentralizada, mediante un nutrido grupo de inspectores con poca preparación técnica.
7. La revisión documental de las operaciones se realizaba por medio de diversas mesas, pero dada la gran cantidad de operaciones de los pedimentos, era prácticamente imposible revisar los documentos.
8. La revisión de todos los vehículos en fronteras y carreteras estaba a cargo de personal armado (Resguardo Aduanal Mexicano), de escasa capacidad técnica, agrupado en una corporación que no llegó a ser paramilitar, como era el propósito, pero sí sindicalizada y con altos niveles de corrupción.
9. Se estableció un régimen de tránsito de mercancías entre aduanas para facilitar las operaciones. Este régimen propició enormes abusos por parte de usuarios poco éticos, que introducían mercancías a su amparo con destino a otra aduana a la que con frecuencia aquellas no llegaban. Esto, con el tiempo generó contrabando y corrupción.
10. Reducido número de agentes aduanales, quienes eran poco colaboradores y partícipes de las prácticas administrativas irregulares que propiciaba la desorganización.
11. Las exenciones, prórrogas, plazos y autorización de operaciones temporales se sujetaban a decisiones expresas de diversos funcionarios, lo que creaba espacios para prácticas inconvenientes.
12. El régimen de importación temporal, igualmente degradado, lo utilizaban importadores abusivos para introducir mercancías sin pagar impuestos y era frecuente que éstas no se regresaran al exterior al término de su temporalidad.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Jorge Enrique Loera, "La reforma aduanera de México" en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 46, No.5, BANCOMEXT, México, Mayo 1996, pp. 388-389

A principios de los noventa se aceptó que el sistema aduanero no respondía eficazmente a las necesidades de la apertura, por lo que el gobierno mexicano consideró necesario transformarlo, modernizarlo y buscar mayor congruencia entre éste y los lineamientos internacionales, para impulsar las actividades del comercio exterior y estar dentro del proceso de globalización.

Por ello, en 1994 se considero necesario hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera en 1995, la cual entró en vigor en 1996. Los principales cambios incluyeron reformas tanto administrativas como operacionales:

- La introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el *artículo VII de la OMC*.<sup>75</sup>
- Se instrumentó el sistema de selección automatizado (inteligente) en los reconocimientos aduaneros, lo que se conoce como semáforo fiscal, mecanismo electrónico que selecciona de manera aleatoria a uno de cada diez vehículos; accionado por un conductor, la luz roja indica revisión, mientras la verde indica paso libre. Este nuevo sistema expide un documento donde se registran los datos del conductor, del camión y del pedimento<sup>76</sup>. Para mayor precisión se estableció que las puertas de los camiones deben contar con un candado verde de alta seguridad, el cual se mantendría intacto salvo que el mecanismo de selección aleatoria indicara la revisión, en este caso se rompe el candado, el cual se sustituye por uno rojo, para indicar que la mercancía ya fue reconocida.
- Refuerzo de los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes. Por lo que, se reformularon las obligaciones y derechos de los agentes aduanales a fin de aplicar un control más severo de su conducta profesional. Asimismo, se crearon

<sup>75</sup> El artículo VII de la OMC de 1994 sobre valoración aduanera o base imponible de las mercancías importadas, establece los principios generales, artículos y métodos de valoración que deben ser aplicados. Estos principios deberán tenerse presentes permanentemente para facilitar la valoración y el rápido despacho de las mercancías, los cuales mencionaremos más adelante.

<sup>76</sup> *Pedimento de Importación o Exportación*: documento oficial determinada por la autoridad para las operaciones de comercio exterior, donde se señalan todas las características de la mercancía (fracción arancelaria, impuestos, destino, origen, tipo de mercancía, cantidad de esta, su clasificación arancelaria, fecha

patentes "nacionales" para que un agente pueda actuar en todo el país y con ello romper costos y facilitar la competencia.

- Pago anticipado en bancos. Esto significaba que antes de proceder al despacho de mercancías por parte del contribuyente, éste debe empezar por el pago de los impuestos y luego seguir con los demás requisitos de la operación.
- Simplificación de trámites administrativos y reducción del tiempo de desaduanamiento.
- Creación de manuales de operación para las aduanas en operación.
- Disminución del tiempo en el despacho de las mercancías y reducción del contacto con el servidor público.
- Se suprimió la revisión previa de documentos, esto ahora se realiza después de que la mercancía fue desaduanada, y principalmente se revisan los certificados, permisos, facturas y pedimentos.
- En materia de control se puso en marcha un programa de identificación de personal y usuarios con gafetes. Asimismo, se fijaron nuevos turnos distribuyendo al personal, a fin de proporcionar servicio todos los días del año. Con esto se redujo el número de empleados.
- Privatización de áreas informáticas, consorcios nacionales, almacenes, los cuales dan servicios a las aduanas.
- El Resguardo Aduanal fue sustituido por una Policía Fiscal integrado por personal seleccionado de manera rigurosa, llamados Agentes de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, pero esta corporación parece mostrar los vicios que mostraba el Resguardo Aduanal.
- Se inicio un modesto programa de cómputo llamado Cadepa (Captura desconcentrada del pedimento aduanal), el cual consistía en que los agentes aduanales debían entregar en un diskette los datos de las operaciones de cada semana para así hacer una suma y sacar la estadística comercial. Este programa se convirtió al poco tiempo en el *Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI)*, el cual recibe las

declaraciones de los agentes aduanales en una computadora, valida sus datos, designa al vista aduanal y captura la estadística de las operaciones en red.

- Se mejoraron las instalaciones y se les dotó al personal de moderno equipo.<sup>77</sup>

En términos generales los cambios fueron dirigidos hacia: la descentralización y reorganización de obligaciones y funciones, modernización física y funcional de la infraestructura, simplificación administrativa y operativa, la plena aplicación del principio de autodeterminación y autocumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes, y actualización permanente de la normatividad en la materia, a fin de contar con un marco moderno y adecuado a una política de apertura.

### **3.3.1 Legislación en Comercio Exterior**

#### **3.3.1.1 Ley Aduanera**

Actualmente, son varias las leyes que regulan la entrada y salida de las mercancías en México, pero la principal es la Ley Aduanera, que constituye el instrumento jurídico mediante el cual se regula la entrada y salida (importación y exportación) de mercancías del territorio nacional. Cuenta con un Reglamento, la cual es en gran parte inoperante, pues en su lugar se promulga anualmente una resolución que establece para el año en curso "Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior", que se modifican regularmente durante el año conforme a las nuevas resoluciones que se promulgan.

La Ley Aduanera es una ley de procedimientos de carácter fiscal, por lo tanto deja muy en claro que su aplicación se limita sólo al manejo de bienes tangibles que se pretendan importar o exportar, dejando de lado el manejo de servicios intangibles.

<sup>77</sup> SHCP, Unidad de Comunicación Social, Información de prensa 30/96, en <http://www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/1996/b30-96.html>, 27 de febrero de 1996.

Con el inicio de la apertura comercial, la antigua Ley Aduanera de 1981, que venía regulando las operaciones de comercio exterior, se sustituyó por la de 1995, misma que entró en vigor en 1996, donde se incorporaron nuevos conceptos y se buscaba básicamente, convertir esta Ley no sólo en instrumento de fomento a las exportaciones, sino a su vez, cuidar los intereses del erario, cuidar las importaciones, darle una protección a la planta productiva de este país contra prácticas ilícitas y darle seguridad jurídica a los contribuyentes (importadores y exportadores).

En 1998 nuevamente se reformó la Ley, con el objeto de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio y el erario público. De esta manera, *se delegó mayor responsabilidad al agente aduanal dentro del despacho aduanero como clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, con esto se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.*<sup>76</sup>

En 1999, se llevó a cabo la aplicación de 76 modificaciones a la Ley de 1998, las cuales permitirían que la revisión de las mercancías se efectuara en la aduana, a través del procedimiento denominado mecanismo de selección automatizada.

Para el año 2000 se hicieron algunas otras modificaciones, principalmente en el manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el ingreso o extracción de mercancías por vía postal, el reconocimiento aduanero de mercancías, la valoración aduanera, la garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías, para legislar las importaciones temporales (ya sean PITEX, Maquiladora, Devolución de Impuestos), sobre procedimientos administrativos e infracciones aduaneras.

<sup>76</sup> "Resumen histórico de la aduana mexicana", <http://www.aduanas.sat.gob.mx/principal.htm>, Junio 2003.

Asimismo, se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva, con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control. La red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados.<sup>79</sup>

La última reforma efectuada fue el 30 de diciembre de 2002, donde se derogaron, adicionaron y reformaron diversos artículos. Así, Ley Aduanera vigente es la que corresponde a ese año

### 3.3.1.2 Ley de Comercio Exterior

Legislación que tiene como objetivo principal regular, promover y adecuar el comercio exterior a la integración económica mundial. Fue decretada en 1993, y su última reforma fue en marzo de 2003. Establece los procedimientos para la aplicación de permisos y autorizaciones para importar y exportar en el país; en ella se marcan los tipos de clases que pueden ser aplicados para regular, fomentar, desalentar o prohibir, parcial o totalmente el comercio exterior; estos tipos son los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelarias, prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, infracciones, sanciones y recursos.

Asimismo, esta ley introduce toda una legislación antidumping, basada en el criterio de discriminación de precios, entendida ésta como vender en el país una mercancía extranjera a precio inferior al normal, debido a subvenciones de sus gobiernos. Se plantea que tal situación de dumping, crea daño a la economía mexicana, razón por la cual dicha mercancía subsidiada en el exterior, se hace acreedora a que se le apliquen *cuotas compensatorias*<sup>80</sup>. *Tal cuestión al quedar comprobada, se considera que es una competencia desleal con la producción nacional.*<sup>81</sup>

<sup>79</sup> *Ibidem.*

<sup>80</sup> *Cuota compensatoria* es la medida de regulación o restricción no arancelaria que se impone a aquellos productos que se importan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y se aplican independientemente del arancel que corresponda a las mercancías

<sup>81</sup> Arturo Ortiz Wadgyman, *op. cit.*, p. 187

### 3.3.1.3 Ley del Impuesto General de Importación (L.I.G.I.)

Esta Ley entró en vigor el primero de enero de 1996, abrogando la L.I.G.I. publicada en el D.O.F. el 12 de febrero de 1988, incluyendo sus reformas y adiciones. Contiene la Tarifa del Impuesto General de Importación (T.I.G.I.), donde se establece el impuesto, conocido como arancel, que deben cubrir las mercancías que se importen; se basa en una clasificación de mercancías que es de aplicación casi universal, comprende más de 10 mil fracciones arancelarias (partidas). Los aranceles actualmente varían de exento, a 20% *ad valorem*, cada fracción señala un arancel. Los aranceles regularmente son modificados (aumento, disminución, derogación, creación) por el Ejecutivo a través de Decretos.

El sistema de clasificación utilizado en la Tarifa de Importación Mexicana es el "*Sistema Armonizado para la Codificación y Designación de Mercancías*", conocido también como "*Sistema Armonizado*", el cual establece un esquema de clasificación común para todos los países hasta el nivel de seis dígitos, y deja a criterio y necesidades de cada país la utilización de subdivisiones adicionales. De esta manera, la T.I.G.I. asigna a cada producto un código de ocho dígitos, conocido como fracción arancelaria.

Se compone de 2 artículos, el artículo primero, es la T.I.G.I., y el segundo son Reglas Generales y Complementarias para la aplicación de la misma. La T.I.G.I. está dividida en 22 secciones que se distinguen con números romanos, ordenados en forma progresiva, sin que dicha numeración afecte las claves numéricas de las fracciones arancelarias. Estas secciones están divididos en 96 capítulos, los que a su vez se subdividen en 1,241 partidas y 5,019 subpartidas.

Para efectos de interpretación y aplicación de la nomenclatura de la Tarifa la Secretaría de Economía en conjunto con la SHCP dan a conocer por medio de acuerdos y circulares que se publican en el D.O.F. las notas y criterios explicativos de la clasificación arancelaria, cuya aplicación es obligatoria para determinar la subpartida correspondiente. Esto significa que antes de realizar una

importación es necesario recurrir a la L.I.G.I. para verificar el impuesto a pagar por la importación, después de haber clasificado en partidas y subpartidas el producto a importar.

#### **3.3.1.4 Ley del Impuesto General de Exportación (L.I.G.E.)**

Esta nomenclatura sustituyó a la L.I.G.E. de 1974, la cual seguía un sistema de clasificación basado en la estructura propuesta por el Consejo de Cooperación Aduanera (hoy la OMA). Así, en 1988, tanto la L.I.G.I. como la L.I.G.E. adoptaron el Sistema Armonizado, con lo que se unificaron criterios y se tuvo una sola base de clasificación de mercancías.

Sin embargo, un nuevo decreto se realizó sobre la L.I.G.E. en 1996, con la que se abrogó la de 1988. Es muy parecida a la L.I.G.I., con la diferencia que están contenidos los aranceles para la exportación, principalmente el impuesto *ad valorem*. Está dividida en 2 artículos, el primero contiene la T.I.G.E. (Tarifa del Impuesto General de Exportación), y el segundo las Reglas Generales y Complementarias para la aplicación de la T.I.G.E. Esta ley reglamenta todo el universo de bienes que nuestro país puede exportar.

No obstante, la similitud de las tarifas de importación y exportación, existen mínimas diferencias entre ellas, lo que permite no confundirlas:

- En la tarifa de exportación se utiliza un guión para separar la fracción arancelaria de la subpartida, en cambio en la de importación se utiliza un punto para hacer esta separación.
- La tarifa de exportación contiene 8 reglas complementarias, y la de importación diez reglas.
- La tarifa de exportación contempla todavía el sistema de precios oficiales, la de importación ya no.
- La tarifa de exportación contiene menos fracciones arancelarias que la de exportación.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Jorge Witker, *op. cit.*, pp. 140-141

Estas leyes están sometidas a constantes modificaciones, principalmente la L.I.G.I., debido a los diferentes tratados internacionales que establecen diferentes aranceles para determinados países y para solucionar problemas que se presentan en las operaciones fiscales de Comercio Exterior en México, pero esto provoca que las empresas dedicadas a la importación y exportación, no puedan estar al tanto de todas las modificaciones relativas a su área. Se genera incertidumbre, no se permite hacer una adecuada planeación fiscal, lo que reduce competitividad, aumenta costos, frena la dinámica exportadora e importadora y afecta en mayor medida a las empresas que no cuentan con muchos recursos.

Respecto a los cambios en el marco jurídico para llevar a cabo las operaciones de Comercio Exterior, de 1994 a 1999, solamente en la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior, se han realizado un total de 21 modificaciones (tomando en cuenta que la Ley Aduanera entró en vigor en 1996, y la de Comercio Exterior en 1993). En lo que toca a los aranceles a la importación y exportación contenidas en las L.I.G.I. y L.I.G.E., respectivamente, se aprecia en la siguiente tabla que de 1994 a 1999 se han realizado un total de 352 modificaciones a estas leyes. Al sumar las modificaciones a las cuatro leyes tenemos un gran total de 373, promediando la cantidad de 62 modificaciones anuales.

**CUADRO No. 9**  
**MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*	TOTAL
<b>LEY ADUANERA</b>	1	0	1	0	1	1	4
<b>LEY DE COMERCIO EXTERIOR</b>	0	4	8	2	0	3	17
<b>L.I.G.I.</b>	13	70	64	66	65	60	328
<b>L.I.G.E.</b>	4	5	3	5	3	4	24
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>79</b>	<b>76</b>	<b>63</b>	<b>69</b>	<b>67</b>	<b>373</b>

Fuente: Diarios Oficiales de la Federación (1994-1999). \* \* Cifras estimadas

### 3.3.2 Procedimiento actual de despacho de mercancías

El artículo 35 de la Ley Aduanera del 2002 establece que "se entiende por despacho de mercancías el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros (*ver anexo 2*), deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales".<sup>83</sup>

El artículo 10 de la misma Ley señala que "la entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible".<sup>84</sup> Este proceso constituye el inicio de las operaciones de Comercio Exterior, ya sea de exportación o importación.

*El procedimiento del despacho aduanero se da de la siguiente manera:*

Para la *importación*, se presenta ante la aduana el pedimento de importación, factura comercial (documento con base en la cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías para efectos de la aplicación de preferencias arancelarias y cuotas compensatorias), conocimiento de embarque, documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, formato de declaración aduanera, certificado de peso o volumen, e información que permita la identificación, análisis y control como código de barras, número confidencial o firma del agente aduanal. Para la

<sup>83</sup> Ley Aduanera, Título segundo sobre Control de aduana en el despacho, Capítulo III, Despacho de mercancías, artículo 35, párrafo primero.

<sup>84</sup> Ley Aduanera, Título segundo sobre Control de aduana en el despacho, Capítulo I, Entrada, salida y control de mercancías, artículo 10, párrafo primero.

*exportación* se presenta factura o, en su caso, cualquier documento que exprese el valor comercial de las mercancías y los documentos que comprueben el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación. Para ambos casos, una vez llenado y presentado los formatos, se deberá acudir al módulo bancario a realizar el pago de impuestos correspondiente.

Posteriormente, hay dos opciones: la primera es dejar en depósito fiscal la mercancía para que el agente aduanal realice el trámite de importación o exportación, y la segunda es que pase directamente al área de revisión para ser activado el mecanismo de selección automatizado y que en este momento pueden suceder dos cosas, una es que antes de activar el mecanismo solicitar la revisión de la mercancía y entregar los formatos al personal de aduana quien procederá a la revisión; la segunda es activar el mencionado mecanismo donde si el resultado es *luz verde o pase*, entonces se deja la declaración correspondiente sin que haya revisión de las mercancías, pero si el resultado es *luz roja o revisión* se presenta la declaración, se abre la mercancía para que el personal de aduana proceda a la revisión y corrobore si coinciden las mercancías con dicha declaración.

Para ambos casos importación y exportación, el artículo 43 de la Ley Aduanera establece que: "Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activara el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en el recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento".<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Ley Aduanera, Título segundo sobre Control de aduana en el despacho, Capítulo III, Despacho de mercancías, artículo 43, párrafo primero.

El reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado, respecto de: las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía; la descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.<sup>86</sup>

Es importante mencionar que la autoridad aduanera en muchas ocasiones obstaculiza el despacho al momento de presentar los documentos. Cuando es un dato fundamental el que se está omitiendo o que es erróneo, se tiene que corregir sin duda, pero retrasar el despacho de una mercancía por un dato que no lo es, como un punto o letra, no es tan importante. Los encargados de las diversas dependencias de Comercio Exterior deberían tener un criterio más amplio y no interpretar la Ley Aduanera en un sentido tan estricto.

El hecho de revisar una fecha de caducidad para un producto como el pescado, está bien, porque están cuidando la salud de los posibles consumidores, sin embargo, cuando la mercancía es acero, hay datos que son irrelevantes como repetir el país de origen (existen dos campos en el pedimento, en la cual debe estar asentada esta información, pero si en uno está escrito, el que se omita en el otro no es tan importante). Regresar la mercancía por esta situación es una pérdida para el importador.

Una vez aprobado el trámite de importación o exportación, ya sea mediante verificación física o únicamente documental, el transporte se asegura por medio de sellos fiscales, lo que permite al personal aduanero reconocer que la mercancía que se traslada en determinado vehículo ha sido importada o exportada cumpliendo legalmente todos los requisitos aduanales correspondientes, por lo

<sup>86</sup> *Ibid.*, artículo 44, párrafo primero.

que en el caso de mercancía importada no debe existir impedimento para permitir su circulación al interior del país.

Más de las veces ocurre que para internar la mercancía al país sin problemas, existen personas ajenas al personal aduanero o el mismo personal "resuelve" cualquier anomalía o problema que pudiera existir en el proceso, lo que demuestra corrupción y que la vigilancia por parte de la policía fiscal es muy pobre.

### 3.3.3 Sistema Arancelario Mexicano (SADCM)

Un arancel o tarifa aduanera permite que una mercancía extranjera pueda pasar una frontera aduanera, pagar un tributo determinado y circular libremente en el territorio aduanero<sup>87</sup> de un país. El arancel aduanero consiste en una clasificación sistemática de todos los productos transportables. En el *Sistema Arancelario Mexicano (SADCM)*, los aranceles aduaneros se conocen como Tarifas, contenidas en la T.I.G.I. y T.I.G.E. Ambas tarifas incorporaron a su nomenclatura en 1988 un sistema moderno y actualizado, el *Sistema Armonizado para la Codificación y Designación de Mercancías* del Consejo de Cooperación Aduanera (hoy la OMA). Para 1996, entraron en vigor con nuevas reformas y adiciones.

El *Sistema Armonizado* es una nomenclatura que constituye el agrupamiento de todas las mercancías que pueden ser objeto de comercio internacional. El total de dichos bienes está comprendido en 21 secciones, divididas en 96 capítulos, los cuales a su vez, están constituidos por 1,241 partidas y 5,019 subpartidas identificables por una clave de 6 dígitos. Corresponde a cada país determinar las fracciones arancelarias específicas, con dos dígitos más, de acuerdo a su política arancelaria y de comercio exterior, de tal forma que se llegue a un total de ocho dígitos.

<sup>87</sup> *Territorio aduanero* es el territorio de un estado en el cual las disposiciones de su legislación aduanera son aplicables.

Lo funcional de ese Sistema obedece a que una vez que se ha dado la estructura general y las reglas para que opere el mecanismo de clasificación hasta el nivel de subpartida, cada país que adopta el Sistema puede establecer su propia subclasificación hasta la determinación de las fracciones arancelarias y fijar en cada una de ellas la mercancía y el nivel impositivo de acuerdo con su política arancelaria y fiscal.<sup>88</sup>

De esa manera, la codificación de mercancías en el Sistema Armonizado se realiza a través de ocho dígitos: los dos primeros corresponden a los *capítulos*, los dos siguientes especifican las *partidas*, mientras que las *subpartidas* comprenden el quinto y sexto dígitos y, finalmente los últimos dígitos que son el séptimo y octavo quedan fuera del sistema armonizado y son los que corresponden a las *fracciones arancelarias*.

Así, el agrupamiento de las secciones, capítulos, partidas y subpartidas de la T.I.G.I. y T.I.G.E., los cuales conforman el Sistema Arancelario de México, responden a la estructura internacional del Sistema Armonizado, pero las fracciones arancelarias que constituyen la última subdivisión son propias de la clasificación arancelaria de México y responden a situaciones específicas de carácter fiscal, económico y de producción.

Por ejemplo, según el Sistema Armonizado, la clasificación de los aceites de soya es la siguiente:

15	Grasas y aceites animales o vegetales.
15.07	Aceite de soya.
1507.10	Aceite de soya en bruto.
1507.90	Los demás (aceites de soya no en bruto).

Tanto México, Canadá o Estados Unidos clasifican el aceite de soya refinado en la subpartida 1507.90 del Sistema Armonizado Internacional, pero México por su parte, divide la subpartida 1507.90 en una sola fracción arancelaria:

<sup>88</sup> Jorge Witker, *op. cit.*, p. 137

1507.90.99 "Los demás".

Estados Unidos, lo divide en dos fracciones arancelarias:

1507.90.20 "Pharmaceutical Grade ..." (Con grado farmacéutico).

1507.90.40 "Other". (Los demás, es decir, sin grado farmacéutico).

Finalmente, Canadá divide la subpartida 1507.90 en dos fracciones:

1507.90.10 "For use in the manufacture of paints ad varnishes". (Para uso en la manufactura de pinturas y barnices).

1507.90.90 "Other". (Los demás, es decir, no para uso en la manufactura de pinturas y barnices).

En teoría el Sistema Armonizado es de aplicación uniforme, de fácil comprensión para los importadores y exportadores, con la precisión necesaria para ser utilizado con fines arancelarios, y lo suficientemente flexible para ser utilizado por todos los países y partes que intervienen en las operaciones de comercio exterior, ya sea en función comercial, operativa, de control y transporte.

En la práctica, específicamente en México, pocas empresas hacen su propia clasificación dada la complejidad del mismo, y por la importancia de hacer una adecuada clasificación a fin de pagar el arancel correcto y no uno mayor al que le corresponde; o por el contrario al no clasificar correctamente y establecer el producto en otra partida y pagar un arancel que no le corresponde, se puede caer en una forma de evasión fiscal. Por esta razón, esta clasificación es hecha por un especialista de la agencia aduanal, mismo que no siempre tiene la garantía de hacer una adecuada clasificación arancelaria.

Con la correcta clasificación de las mercancías se obtiene la determinación exacta de las contribuciones que causan las regulaciones a las que están sujetas en el comercio exterior, contribuyendo con esto a mejorar los controles en las aduanas, evitando la evasión fiscal y, por lo tanto, se apoya al mejoramiento de la fiscalización en el sistema tributario mexicano.

### 3.3.4 Códigos de Valoración Aduanera

El valor en aduana es el valor de un bien para efectos de cobro de aranceles sobre un bien importado<sup>89</sup>, esto es, los impuestos específicos que gravan las mercancías en función de sus atributos materiales, a los tributos o impuestos *ad valorem*. La valoración aduanera se aplica a los productos de importación previo pago de los derechos de aduana.

En la Ronda Tokio llevada a cabo en 1979 por el desaparecido GATT (hoy OMC), se aprobó el Código de Valoración, que tiene como fuente mediata el artículo VII de la Carta del GATT. Consumada la Ronda Uruguay en 1995, y revisados y ampliados los Códigos de Conducta del GATT-OMC, se publicó el Código de Valoración de la OMC con la finalidad de establecer normas legales aceptadas internacionalmente, de obligado cumplimiento para las administraciones de aduanas y para los compradores, con objeto de determinar uniformemente el valor en aduana o base gravable de los derechos arancelarios *ad valorem* y los demás gravámenes exigibles con motivo de la importación.

Son seis los métodos previstos en el Código de Valoración en aduana de la OMC para determinar el valor en aduana: un método principal y cinco métodos adicionales que deben aplicarse en orden jerárquico. El método principal es el de *valor de transacción*, y se refiere al precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando éstas se venden para su exportación al país de importación.

Se aplicarán los métodos adicionales sólo con carácter excepcional y en estricto orden sucesivo, cuando no se cumplan los requisitos del Valor de Transacción; corresponderá a la Administración Aduanera, la determinación y aplicación de los siguientes métodos adicionales:

- 1) *Valor de mercancías idénticas*: Es el valor de las mercancías exportadas a un mismo país importador, tomando en consideración, que la exportación se

<sup>89</sup> <http://www.aduanas.sat.gob.mx/principal.htm>, julio 2003.

haya efectuado en la misma fecha, o en fecha aproximada, con el mismo nivel comercial y aproximadamente en las mismas condiciones;

2) *Valor de mercancías similares*: Consiste en mercancías con características parecidas al método anterior, conservando además las consideraciones para su valoración;

3) *Método deductivo*: El valor incluye dos posibilidades, la primera (mercancías no transformadas), se basa en el precio unitario al que se venda la mayor cantidad total de las mercancías importadas u otras que sean idénticas o similares a las valoradas, en la misma fecha de importación o en fecha aproximada, a personas que no estén vinculadas con aquellas a las que comprenden dichas mercancías; y la segunda posibilidad, está relacionada con mercancías transformadas, teniendo en cuenta la deducción del valor agregado nacional;

4) *Método de valor reconstruido*: Tiene como base el valor reconstruido de las mercancías, que engloba el costo de los materiales de fabricación, los beneficios y los gastos generales correspondientes a los bienes objeto de valoración; y,

5) *Último Recurso*: En el cual se prevé que cuando no se haya logrado la valoración mediante la aplicación de los métodos anteriores, se deben utilizar otros criterios razonables, compatibles con los principios y disposiciones del Acuerdo.<sup>90</sup>

México suscribió y ratificó el Código de Valoración de la OMC en 1988 y solicitó un plazo de cinco años para su aplicación. En 1992, la Ley Aduanera de ese momento incorporó los principios del Código a la base gravable de las importaciones mexicanas. En 1997, la Nueva Ley Aduanera, concluye la integración plena del Código sin reserva de ningún tipo.

En los artículos 64 al 70 de la Ley aduanera de 2002, se establece el método principal de valoración, que es el *valor de transacción*, la cual permite valorar en

<sup>90</sup> "Valoración aduanera" en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/roi\\_s/roi\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_s.htm), 8 noviembre 2003.

su mayoría las mercancías de importación. El artículo 64 establece tres definiciones y la estructura operativa de este método o procedimiento valorativo:

- a) *Valor en aduana*. Es el que se establece a efectos tributarios aduaneros para el pago de los impuestos de importación *ad valorem* de las mercancías extranjeras que entran al territorio aduanero mexicano, salvo los casos en que la propia ley autoriza otra base gravable.
- b) *Valor de transacción*. Es el que establece libremente entre un comprador-importador y un vendedor-exportador por determinadas mercancías y que podrá estar pagado o pagarse en el momento de la aceptación del valor por parte de la aduana.
- c) *Precio pagado o por pagar*. Es el precio total por las mercancías importadas efectuado por el importador al vendedor o en beneficio de éste. Generalmente este precio es señalado en la factura, contrato de compraventa u otro documento comercial equivalente.<sup>91</sup>

Para la valoración en aduana de las importaciones procedentes de países que no son parte en el TLCAN, la Base del Impuesto de Importación debe calcularse sobre la base del costo *C.I.F.*<sup>92</sup>, es decir, el valor de transacción, el cual debe considerar todos los costos generados por la compra internacional hasta que las mercancías lleguen a la aduana mexicana. La excepción se da en importaciones que no se hayan generado de una compraventa (préstamos, arrendamientos, etc.), o cuando los proveedores están vinculados con el comprador y por esta relación se afecte el pago de la operación. Para la valoración en aduana de las importaciones procedentes de los países que conforman el TLCAN, la base de valoración debe ser la *F.O.B.*

De acuerdo con la definición del *precio pagado o por pagar*, la factura es la base sobre la cual se construye el *valor de transacción*, por lo que su elaboración debe

<sup>91</sup> Ley Aduanera, Título tercero sobre Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, Capítulo III, Base gravable, artículo 64.

<sup>92</sup> Este *Incoterm* es la abreviación de *Cost, Insurance and Freight* (Costo, Seguro y Flete), es decir, es el término de compraventa que incluye el valor de las mercancías en el país de origen, el flete y seguro hasta el punto de destino. El valor *F.O.B.* (*Free on Board-Libre a Bordo*) es la cláusula de compraventa que considera el valor de la mercancía puesta a bordo del vehículo en el país de procedencia, excluyendo seguro y flete.

ser correcta y con gran exactitud, ya que constituye un requisito fundamental para hacer operante el método de transacción y para efectos de garantía y recaudo fiscal.

La ley prohíbe la utilización del método de valor de transacción en casos específicos: cuando no hubo compraventa; cuando el importador desconoce su valor de compraventa, total o parcialmente; y cuando la operación es entre dos personas (físicas o morales) que se encuentren vinculadas y el precio se encuentre afectado por esta especial relación. Se considera que existe vinculación entre personas en los siguientes casos: si una de ellas ocupa cargos de dirección o responsabilidad en una empresa de la otra; si están legalmente reconocidas como asociadas en negocios; si tienen una relación de patrón y trabajador; si una persona tiene directa o indirectamente la propiedad, el control o la posesión del 5% o más de las acciones, partes sociales, aportaciones o títulos en circulación y con derecho a voto en ambas; si una de ellas controla directa o indirectamente a la otra; si ambas personas están controladas directa o indirectamente por una tercera persona; si juntas controlan directa o indirectamente a una tercera persona; si son de la misma familia.<sup>93</sup>

Los métodos secundarios para determinar la base gravable se incluyen en el Título tercero, capítulo III, en los artículos 71 al 79 de la Ley Aduanera, los que por estricto orden sucesivo deben aplicarse ya sea por autoevaluación de los importadores o por convenios con las administraciones aduaneras. Estos métodos secundarios o alternos son: valor de transacción de mercancías idénticas, valor de transacción de mercancías similares, valor de precio unitario de ventas o reventas de mercancías en el mercado interno (en igual estado o transformadas), el nuevo método de valor reconstruido (art. 77 de la Ley Aduanera), y finalmente el método del último recurso (art. 78 de la Ley Aduanera). Exactamente los mismos métodos que marca la OMC. Si el importador no cuenta con suficientes elementos

<sup>93</sup> Ley Aduanera, Título tercero sobre Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, Capítulo III, Base gravable, artículo 68.

para el cálculo del valor en aduana y al haber aplicado los métodos alternos, podrá calcularlo razonablemente sobre la base de cualquiera de ellos.

Cabe señalar que es muy importante que la legislación en comercio exterior reglamente, dirija y fomente tanto la importación como la exportación, las cuales si no estuviesen reguladas en la ley, provocarían problemas como daño a la producción nacional por una desmesurada importación de productos, sobre todo, si se importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio. Sin embargo, a pesar de los requisitos legales que se establecen en México para la entrada de los productos al territorio nacional, actualmente estos entran sin ningún control respecto a sus impuestos, país de origen o condiciones sanitarias.

### 3.3.5 Definición de las reglas de origen

Con la firma de los tratados de libre comercio, la determinación del origen de las mercancías cobra gran importancia, pues para impedir que los productos de otros países se beneficien de tratamientos arancelarios preferenciales, se debe aplicar una verdadera técnica.

En un área de libre comercio, a diferencia de lo que sucede en una unión aduanera, los países participantes mantienen sus respectivas políticas comerciales frente a terceros países, lo cual puede hacer atractiva la triangulación de bienes en el comercio. *La triangulación sucede cuando países que no son parte del área de libre comercio exportan sus productos por medio de los países participantes con el objeto de aprovechar el trato preferencial o evitar alguna restricción o barrera comercial. [...]. Por ejemplo, en el caso del TLCAN, la triangulación podría darse a partir de una empresa de otro país que intentara exportar sus productos al mercado de Estados Unidos utilizando a México como vía.*<sup>94</sup> Por reglas de origen se entiende, en general, todas aquellas leyes,

<sup>94</sup> María Elena Cordero (compiladora), *¿Qué ganamos y qué perdimos con el TLC2, Siglo XXI*, México, 1996, p. 92

reglamentos o prácticas administrativas para asignar un país de origen a los productos comercializados, o bien, es el criterio general o específico pactado expresamente en un tratado de libre comercio para definir cuándo un bien deberá considerarse como no originario y cuándo podrá calificarse como originario (determinar dónde se ha fabricado un producto).<sup>95</sup>

En otras palabras, las reglas de origen son la medida que debe utilizarse para determinar si cierto proceso productivo confiere la cualidad de originario a un producto o simplemente, por ejemplo, el producto, aunque puede ser etiquetado como mexicano, estadounidense y canadiense, no tiene derecho a recibir trato arancelario preferencial. Las reglas de origen se crearon para evitar que los países que no negociaron determinado tratado se vean beneficiados con descuentos en los aranceles, por lo que se garantiza que un producto que reciba preferencias arancelarias se haya producido en la región integrada por los países que firmaron el tratado. Sus objetivos son: hacer que los métodos sean claros y se cumplan; mantener reglas de autodeterminación, sin intervención de la autoridad, reduciendo con ello las complicaciones administrativas; que se contribuya en el desarrollo industrial de los países; y, que no se pierda competitividad.

Constituyen parte esencial de las normas comerciales, ya que hay una serie de políticas que discriminan entre los países exportadores: aranceles preferenciales, medidas antidumping, derechos compensatorios (aplicados para contrarrestar las subvenciones a la exportación), etc. También se utilizan las reglas de origen para recopilar estadísticas sobre el comercio y para las etiquetas "fabricado en ..." que llevan los productos. Esto se ha complicado por la globalización y por la manera en que un producto puede ser objeto de elaboración en varios países antes de estar listo para el mercado.

Ya no es fácil determinar la procedencia de un producto en un contexto en que las materias primas y las partes y piezas sueltas cruzan el planeta de un extremo a otro en calidad de insumos destinados a instalaciones industriales que están

<sup>95</sup> *Ibidem*.

situadas por todo el mundo. Las normas de origen son importantes a la hora de recurrir a instrumentos de política comercial tales como los derechos antidumping y compensatorios, las marcas de origen y las medidas de salvaguardia.

### 3.3.6 El agente aduanal como sujeto activo en la nueva aduana

El artículo primero de la Ley Aduanera en su párrafo segundo establece que están obligados al cumplimiento de la Ley aduanera, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y demás leyes y ordenamientos aplicables en Comercio Exterior, quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías.

Son muchos los involucrados en las operaciones de comercio exterior, pero los actores más representativos de la aduana son:

- *Vistas aduanales*: Profesionales de la aduana-gobierno en el reconocimiento y clasificación arancelaria de las mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento. Actualmente son denominados verificadores aduaneros.
- *Almacenistas*: Son los empleados que llevan un registro documental de entrada, salida y abandono de las mercancías de los diversos almacenes fiscalizados que realizan esta labor desde un escritorio. Debido a que los almacenes han sido concesionados a particulares con autonomía en su control interno, actualmente son empleados poco utilizados.
- *Apoderado aduanal*: Persona física designada por otra persona física o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, siempre que obtenga la autorización de la Secretaría.
- *Planta interior*: Empleados administrativos de la aduana.

- *Informática Contabilidad y Glosa*: Empleados de la aduana vinculados a los sistemas de cómputo, mismos que han pasado de una categoría marginal a una más relevante. debido a la modernización tecnológica.
- *Notificadores*: Son los encargados de reportar a exportadores e importadores sus pendientes en cuanto a contribuciones fiscales.
- *Agente aduanal*: Persona física autorizada por la Secretaría, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regimenes aduaneros previstos en la Ley aduanera.<sup>96</sup> Anteriormente se confundía al agente aduanal con los resguardos aduanales (agentes de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera), pero se trata del despachante (tramitadores aduanales) intermediario entre el la empresa importadora o exportadora y la aduana.

Los agentes aduanales son regulados por la SHCP, a través del SAT de manera práctica-funcional, esto es, respecto de los requisitos necesarios para operar (art. 160 de la Ley Aduanera); en qué aduana (s) deberá actuar y en qué casos (art. 161); cuáles son sus obligaciones técnicas-funcionales (art. 162); cuáles sus derechos (art. 163); motivos de suspensión y cancelación en el ejercicio de sus funciones (art. 164); cuáles son las causas de cancelación de la patente (art. 165); y suspensión provisional (art. 167).

A pesar de lo simple que puede parecer la labor de los agentes aduanales, esto implica gran responsabilidad, pues ellos pueden hacerse acreedores, por errores o incumplimiento, de alguna de las disposiciones legales u operativas en el desempeño de su trabajo o sanciones que pueden ir desde multas hasta la cancelación definitiva de la patente y evidentemente a la responsabilidad penal a la que haya lugar. Por lo que, su responsabilidad, actividades y servicios deben ser siempre de acuerdo con los lineamientos que marca la legislación en comercio exterior.

<sup>96</sup> Ley Aduanera. Título séptimo sobre Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros, Capítulo único, Sección primera, Agentes aduanales, artículo 159, párrafo primero

En el entendido de que no sólo la imagen del comerciante va implícita en las mercancías que se exportan, sino que constituye la presentación de México en el ámbito comercial externo. el protagonismo real del agente aduanal en las aduanas de su respectiva adscripción, es muy importante. Su papel en el reordenamiento funcional de la aduana ha sido esencial, pues en su calidad de figura externa a los procedimientos aduaneros es quien promueve la legalidad de los mismos, da fe del origen de las mercancías y hace efectivas las tarifas arancelarias acordadas con los socios comerciales. En este sentido, el nuevo papel del agente aduanal debe ser de un profesional más completo y mejor organizado, y de esta manera consolidarse como una de las principales fuerzas para la promoción del comercio exterior mexicano.

Por lo expuesto en este capítulo, cabe mencionar, que el conocimiento de los ordenamientos jurídicos y técnicas que existen para importar y exportar son herramientas fundamentales para la correcta y oportuna planeación y desarrollo de las operaciones de comercio exterior; asimismo, para lograr una adecuada inserción de los productos mexicanos en los mercados externos. Por ello, es importante destacar que el panorama del comercio internacional indica que se requiere cada vez más de profesionales preparados y competitivos con conocimientos profundos sobre todos y cada uno de los procedimientos jurídicos, administrativos, fiscales y económicos que se deben considerar para efectos de implementar dichos procedimientos de manera eficaz al interior de las aduanas del país sin contratiempos y riesgos.

Ahora bien, para conocer cuáles son los efectos negativos que ha originado la forma de operar de la aduana en México bajo el contexto del libre comercio, en el siguiente capítulo se hace un análisis de dichos aspectos, razón por la cual México no ha podido tener un efectivo desarrollo de su comercio frente a la sociedad internacional.

## CAPÍTULO 4 LA OPERACIÓN ADUANERA Y SUS EFECTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, 1995-2003 (UNA POSICIÓN ANALÍTICA)

Un problema sin solución,  
es un problema mal planteado.  
ALBERT EINSTEIN

### 4.1 Operación aduanera bajo el libre comercio (1995-2003)

Como ya bien se señaló en el capítulo anterior, las aduanas son la representación física del Estado en materia de control de operaciones del comercio exterior, pues son responsables de hacer cumplir el control de paso y pago de las mercancías.

Esa actividad aduanera, permite al Estado vigilar el cumplimiento de las medidas que dicte de acuerdo con la política comercial que adopte, la cual puede ser *liberal* o *proteccionista*. Es bien claro, que la inclinación de la actividad aduanera en México es de corte *liberal*, pues frente al escenario globalizador, esta dependencia ha cambiado y se ha internacionalizado por las diferentes modificaciones llevadas a cabo como: modernización física y funcional de la infraestructura, desregulación administrativa, descentralización y reorganización de funciones y obligaciones, actualización y especialización de los agentes aduanales, adecuación de los requerimientos y ordenamientos jurídicos a una política de apertura, múltiples reformas a las disposiciones legales y fiscales, entre otros.

Debido a que, "el Estado afirma ser un instrumento desregulador de las actividades económicas y del comercio con el exterior; se desprende de las empresas industriales, comerciales y de servicios que controlaba; financia la apertura de servicios colectivos con licitaciones públicas de las concesiones o autorizaciones y permite, promueve y desregula la inversión extranjera. En materia

aduanera autoriza la prestación de los servicios de almacén, transporte, manejo y custodia de mercancías a empresas particulares".<sup>97</sup>

"En el sistema de libre comercio, existe gran preocupación para que los procesos aduaneros de importación y exportación se hagan de manera eficiente, rápida y sin recargar de costos innecesarios a las mercancías, pues ello redunda de manera negativa en su productividad y competitividad tanto en el mercado local como internacional, por lo cual se reducen sustancialmente los requisitos y trámites ante la autoridad aduanera. El estado tiene como funciones principales la recaudación de las contribuciones, que en economías subdesarrolladas se constituyen como una de las principales fuentes de los ingresos públicos; así como las funciones de fiscalización y estadísticas, pero se incrementan de manera notable las funciones de autorización y vigilancia en aduana de requisitos de orden público a que se someten las mercancías".<sup>98</sup>

Lo anterior, con base en el contexto actual en que se vive y a mi experiencia en la práctica de servicio social, se puede afirmar que los intercambios de mercancías todavía responden a decisiones burocráticas y, los aranceles y tarifas pasan a segundo plano de importancia, pues el contribuyente debe aceptar clasificaciones arbitrarias, valoraciones de mercancías impuestas y liquidaciones hechas por vistas aduanales autoritarios y corruptos, a los cuales hay que agregar a los agentes aduanales, quienes no cuentan con la actualización y especialización que se requiere en la materia, más bien se pueden calificar como impreparados y obedientes a las disposiciones que se les imponen, sean estas justas o no. Estos son aspectos que no ayudan al desarrollo aduanal mexicano, frente a la creciente competencia por los mercados.

<sup>97</sup> Andrés Rohde Ponce, Derecho Aduanero Mexicano, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000. p. 235

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 236

Es evidente, que el proceso de apertura comercial viene a repercutir, sobre la actividad aduanera, debido a que la desgravación arancelaria es uno de los principales objetivos de los diversos Tratados de Libre Comercio, como elemento fundamental para impulsar el comercio, y los encargados de hacer cumplir el control de paso y pago de las mercancías, de regular, fiscalizar y recaudar los impuestos, son precisamente las aduanas, pero a pesar de los compromisos contraídos en los tratados y acuerdos internacionales comerciales, —eliminar obstáculos comerciales, facilitar la circulación de bienes y servicios, y disminuir las trabas administrativas en el diario quehacer comercial—, en la realidad existen todavía muchos problemas. Por ejemplo, cada vez se solicita un documento distinto, porque frecuentemente se publican en el Diario Oficial de la Federación cambios en la legislación comercial, lo que genera prácticas ilegales como la corrupción y el contrabando.

En ese sentido, la consecuencia más directa de dicha liberación comercial es la reducción de recaudación en las aduanas, la cancelación de la aplicación del IVA y de los derechos de Trámite Aduanero, por lo que queda como función de la aduana únicamente el manejo de los procedimientos derivados de las funciones de control y vigilancia. De este modo, dentro del comercio internacional se ubica sólo como un instrumento de acción para regular las operaciones entre un comprador y un vendedor, con el propósito del primero de importar su mercancía y del segundo de exportarla, dando lugar a una compra-venta de mercancías, y lograr la internacionalización de los mercados. Pero, esta función de regular la entrada y salida de mercancías extranjeras, no la cumple cabalmente, tal como lo veremos más adelante.

Para que la economía mexicana pudiera adecuarse a los cambios que implicó la apertura al exterior con la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), las leyes, debían adecuarse al nuevo contexto. En materia legal, el Estado ha desmantelado todo el conjunto de leyes, reglamentos y demás ordenamientos que establecían restricciones a las actividades de comercio exterior. Esto ha generado que se continúe con un sinnúmero de cambios, de

nuevas disposiciones legales, lo que ocasiona que tanto importadores y exportadores tengan que seguir cumpliendo una gama de actividades y requisitos, que haya un descontrol y falta de conocimiento de esos cambios constantes y que con esto sistemáticamente se viole la ley dentro y fuera del gobierno.

La reglamentación aduanera de México está determinada por la Tarifa de Importación, por la Tarifa de Exportación y por la Ley Aduanera y su Reglamento. Como ya se señaló en el capítulo anterior, el artículo 1º de la Ley Aduanera establece: *“Esta Ley, las de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías ...”*.<sup>99</sup>

Sin embargo, la ley de mayor importancia en materia de comercio exterior, es la aduanera, a la que, para que fuera adecuándose a los requerimientos de la apertura comercial, la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, la cual venía regulando las actividades de comercio exterior, se abrogó mediante Decreto que expidió la Nueva Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, reformada y adicionada por los Decretos publicados en los Diarios Oficiales de la Federación el 30 de diciembre de 1996, 31 de diciembre de 1996, 31 de diciembre de 1998, 4 de enero de 1999, 31 de diciembre de 2000, y 1o. de enero de 2002.

Actualmente, la Ley Aduanera en vigor –la que corresponde a la reformada el 30 de diciembre de 2002–, intenta, únicamente, registrar las operaciones y hacer cumplir las disposiciones en base a una mayor conciencia del contribuyente. Asimismo, contiene puntos muy buenos, otros no muy precisos, pero otros con errores básicos de redacción, aplicación y conocimientos.

Se puede considerar que fueron cuatro los puntos motivadores para las modificaciones en el 2002 y, en torno a ellos, se pueden situar los 36 artículos modificados y 6 adicionados de los 203 que contiene. Los cuatro puntos son:

<sup>99</sup> Ley Aduanera, Título primero sobre Disposiciones Generales, Capítulo único, artículo 1, párrafo primero.

certeza jurídica, competitividad Internacional, responsabilidades del agente aduanal y, lucha contra el contrabando y lavado de dinero.

Sobre la *competitividad*, la reforma concerniente es respecto de *establecer rayos X gamma y de pesaje en los puertos, aeropuertos y ferropuertos del país; de cámaras de circuito cerrado de video y audio para el control, seguridad y vigilancia; y generación de energía eléctrica, seguridad y telecomunicaciones que permitan la operación continua e ininterrumpida del sistema informático de las aduanas.*<sup>100</sup> Con esto se pretende cerrar la brecha de maniobra para el contrabando, tanto el documentado como el "bronco" (términos que se explicarán más adelante), pues se establecen medidas para identificar lo que entra y sale del país, a través de novedosos sistemas tecnológicos que, además, pueden ser monitoreados por diversas autoridades locales del recinto o establecidas en regiones o centrales aduanales.

"El *agente aduanal* será responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse que el importador o exportador cuenta con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de conformidad con lo previsto por esta Ley y por las demás leyes y disposiciones aplicables".<sup>101</sup>

De igual manera, se incluyó una limitación a la patente nacional, pues sólo se le permite (ahora) al agente aduanal actuar ante cuatro aduanas, incluyendo la de adscripción por lo que todos los agentes existentes tendrán que escoger, en lo que resta del año, las 3 preferidas (en caso de no hacerlo, estarán autorizados a trabajar únicamente por la aduana de su adscripción, conforme las disposiciones transitorias publicadas. Esta medida intenta fortalecer la atención que el agente

<sup>100</sup> Ley Aduanera, Título primero sobre Disposiciones Generales, Capítulo único, artículo 4, párrafo segundo.

<sup>101</sup> Ley Aduanera, Título tercero sobre Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, Capítulo I, Hechos gravados, contribuyentes y responsables, artículo 54, párrafo primero

aduanal de a los despachos aduanales, limitándole la participación tan activa que tenían anteriormente sus representantes o mandatarios.

En el mismo camino, a partir del 2004 se limita la operación entre importadores y sus agentes aduanales (a través de los procesos de validación) cuando hayan quedado expresos ante la Administración Central de Informática, Contabilidad y Glosa de la Administración General de Aduanas, documento que debe enviarse por parte de los importadores señalando al agente(s) aduanal(es) autorizados por aduana, periodo y mercancías. Este es un avance tecnológico aplicado a las aduanas que cerrará la posibilidad de robo de padrones o presentación de documentos falsos a los agentes aduanales para aparentar representaciones legales que no existen.<sup>102</sup>

Las reformas en las leyes de comercio exterior deben ser en todo momento, más profundas y comprometidas con la función de la aduana, pues el comercio exterior mexicano tiene importancia singular en la economía del país, en la recaudación y generación de empleos, para el crecimiento y desarrollo de las importaciones y exportaciones.

El nuevo contexto globalizador, ha dado lugar a que se liberalicen todos los procesos y trámites en la operación aduanera, así como un desequilibrio en su actividad, pues se han disminuidos las inspecciones, las revisiones físicas, Hacienda admite que el semáforo rojo se usa al mínimo, pues justifican que ahora se revisa por el tipo de mercancía que traen los pedimentos y se pone especial énfasis en textiles, zapatos, juguetes y electrodomésticos. Por otro lado, *el oro y las piedras preciosas, están exentos de arancel*<sup>103</sup>, e ingresan sin pagar ningún impuesto.

Asimismo, todos los trámites y la relación para efectuar el ingreso y salida de los productos, lo llevan a cabo empresas privadas las que conocemos como agencias

<sup>102</sup> *Ibid.*, artículo 59, fracción tercera.

<sup>103</sup> "El jefe de la aduana es el mayor contrabandista", *Bajo Palabra*, No. 47, Año IV, Noviembre 2003, p. 21

aduanales. En México existen registradas 1 mil 552 Agencias Aduanales. El número de comercializadoras se desconoce, pero alrededor de la tercera parte de ellas opera en Nuevo Laredo, una ciudad con menos de 600 mil habitantes.

Al respecto, la Ley Aduanera establece: "Únicamente los agentes aduanales que actúen como consignatarios o mandatarios de un determinado importador o exportador, así como los apoderados aduanales, podrán llevar a cabo los trámites relacionados con el despacho de las mercancías de dicho importador o exportador. No será necesaria la intervención de agentes o apoderados aduanales en los casos que esta Ley lo señale expresamente".<sup>104</sup>

Por las características del sistema aduanero mexicano, basado en la auto declaración y auto determinación en un pedimento, la Ley exige la intermediación de un experto autorizado en materia aduanera y fiscal. Por esta razón es necesario asistirse, casi siempre, con un agente o apoderado aduanal. El apoderado aduanal es un empleado de la empresa o empresas que lo contratan para llevar a cabo los procesos del despacho aduanal, se distingue del agente aduanal porque éste no puede trabajar libremente ante más personas que sus patrones.

Es clara la tendencia, hacia la privatización aduanal, por ello se le obliga a los concesionados a disponer lo necesario para que la autoridad aduanera lleve a cabo sus labores de control y desaduanamiento y hace coordinar esta disposición con las leyes correspondientes.

Generalmente para transportar la mercancía se utiliza el sistema ferroviario mexicano, y la razón es porque México tiene una tecnología deficiente, que impide la inspección regular de los contenedores dobles, pero además, los furgones de ferrocarril (carruaje para transportar viveres, equipajes y mercancías), son inspeccionados, por norma, una sola vez. Eso significa que la corrupción encuentra menos elementos de presión bajo ese sistema.

<sup>104</sup> Ley Aduanera. Título primero sobre Disposiciones Generales. Capítulo único, artículo 40, párrafo primero.

Existe además, una maniobra extra que impide la revisión de los contenedores en caso de que exista sospecha de que vienen cargados con mercancía ilegal. Desde que salen de su lugar de origen, los contenedores son colocados de frente, puerta con puerta, lo que obliga al empleo de gigantescas grúas para levantarlos del ferrocarril y abrirlos, algo que no se tiene en las aduanas fronterizas.

Aunque la Ley Aduanera establezca que "Cuando las autoridades aduaneras con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, tengan conocimiento de cualquier irregularidad, la misma se hará constar por escrito o en acta circunstanciada que para el efecto se levante, de conformidad con el procedimiento que corresponda, en los términos de los artículos 150 a .153 de esta Ley. El acta al que se refiere este artículo tendrá el valor que establece la fracción I del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, y deberá contener los hechos u omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se observen del dictamen aduanero"<sup>105</sup>, para introducir la mercancía sólo se necesita sobornar a las autoridades aduanales o pactar con agentes aduanales y dueños de comercializadoras, de las que existen miles en el país y sobre todo en la frontera con Estados Unidos.

La corrupción demuestra que "las aduanas siempre han funcionado mal, pero como sea ayudaban un poco a controlar el ingreso de mercancías extranjeras. Pero ahora el libre comercio y los bajos aranceles permiten la entrada de productos norteamericanos y chinos"<sup>106</sup>, sin mayor problema.

Quizá el problema consiste en los bajos salarios que perciben los funcionarios aduaneros, y esto sea la causa de los altos niveles de corrupción. De aquí, el combate a la corrupción se ha tratado de frenar con altos salarios para los administradores aduanales. Actualmente, *un administrador central percibe un*

<sup>105</sup> Ley Aduanera, Título segundo sobre Control de Aduana en el Despacho, Capítulo III, Despacho de mercancías, artículo 46, párrafo primero.

<sup>106</sup> "El jefe de la aduana es el mayor contrabandista", Op. Cit., p. 20

*sueldo de 85 mil pesos mensuales más un porcentaje por decomisos efectuados dentro de su jurisdicción. Administradores como los de Ciudad Juárez y Nuevo Laredo, tienen las mismas prestaciones, más un sueldo mensual de 65 mil pesos, según datos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).<sup>107</sup>*

Así, el libre comercio trae como consecuencia se aplique la disminución de aranceles, y para evadir en la mayoría de las veces el pago de estos impuestos, se práctica en gran medida la piratería y el contrabando. Estos son fenómenos que siempre han existido dentro de la actividad comercial y se analizarán a continuación.

#### **4.2 Efectos de la operación aduanera sobre el comercio exterior (1995-2003)**

La preocupación de las naciones dentro de un tratado que busca eliminar las barreras arancelarias y hacer más viable el intercambio comercial, es evitar que sus economías sean afectadas por la competencia desleal o que una de las naciones sea utilizada como vía para introducir mercancía masiva proveniente de otro país que aproveche las facilidades aduaneras para el intercambio comercial. La competencia desleal es, en definición de los japoneses, una estrategia de la guerra comercial que actualmente se está llevando a cabo en el mundo para la conquista global de mercados internacionales.

Por ello, la importancia del control administrativo y jurídico para registrar la entrada y salida de mercancías. En México dichos controles son llevados a cabo por la Aduana, y esos controles se encuentran contemplados en la Ley Aduanera y en la de Comercio Exterior, y son leyes que debe hacer cumplir la aduana, institución que debe proteger a las industrias nacionales que se encuentran funcionando en

<sup>107</sup> *El crecimiento incontrolable de las mafias China y Coreana*.  
<http://www.mexico.com/analisis/archivo1.php?idana=48>, Marzo de 2003

el país, pero es de reconocer que por su mala administración, la actividad aduanera presenta vicios y esto genera graves problemas.

#### 4.2.1 Dumping

El dumping no debe ser confundido con el subsidio. La diferencia radica en que mientras el dumping parte de una decisión de una empresa, la subvención o subsidio, tienen su origen en una decisión de gobierno, la que puede estar motivada por diversas razones.

Actualmente, la palabra "*dumping*" es un término frecuente que aparece en los periódicos de muchos países del mundo. Como ya se mencionó, el dumping es una práctica desleal del comercio internacional que consiste en que un producto sea introducido en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor en el país de origen, en otras palabras, consiste en vender un producto a menor precio en otro país con el fin de conquistar ese mercado, lo que causa daño en la producción nacional de ese país extranjero.<sup>108</sup>

Miltiades Chacholiades señala que los economistas distinguen tres clases diferentes de dumping:

1. El ***dumping persistente*** surge de la búsqueda de maximización de ganancias por un monopolista que se da cuenta de que los mercados nacionales y externos se encuentran desconectados por costos de transporte, aranceles y otras barreras al comercio. Debido a que la demanda de un bien o producto generalmente es mayor en el mercado mundial que en el mercado nacional, generalmente por la mayor disponibilidad de sustitutos en el mercado mundial con relación al mercado doméstico. El monopolista maximiza sus ganancias cobrando un mayor

<sup>108</sup> Glosario de Términos Técnicos, Bancomext, 2000, p. 129

precio a los consumidores nacionales (donde la demanda es baja) que a los compradores extranjeros (donde la demanda es alta).

2. El **dumping predador** o *rapaz* generalmente se clasifica como método desleal de competencia y como la forma más dañina de dumping. Tiene lugar cuando un productor, en un esfuerzo por eliminar competidores y ganar control del mercado extranjero, de manera deliberada vende en el exterior a un precio reducido por un breve tiempo. Es una discriminación temporal de precios y el principal objetivo del productor es maximizar las ganancias de largo plazo incrementando su poder de monopolio.
3. El **dumping esporádico** es una discriminación ocasional de precios por parte de un productor que resulta tener un excedente ocasional debido a una sobreproducción. Para evitar estropear el mercado nacional, el productor vende el excedente ocasional a los compradores extranjeros a precios reducidos. Así, esta clase de dumping es muy similar a las rebajas "por liquidación" de los comerciantes nacionales.<sup>109</sup> Para el país importador este dumping no es tan perjudicial, ya que ofrece beneficios para los compradores sin producir daño serio al mercado local.

Lamentablemente, en la práctica es muy difícil diferenciar entre los tres tipos de dumping existentes, y es por ello que la política económica está orientada hacia el dumping en general.

Se puede observar, que el dumping se da por dos razones fundamentales: por los excedentes de la producción en el país exportador o por que el exportador quiere apoderarse del mercado extranjero y lograr un monopolio en la producción de determinado bien. Es por esta razón por lo que es dañino para el bienestar nacional y mundial. *"En el corto plazo, beneficia a los compradores del país importador. Sin embargo, generalmente los países importadores toman represalia contra el dumping, ya sea a través de la imposición de gravámenes antidumping o*

<sup>109</sup> Miltiades Chacholiades, Economía Internacional, Edit. Mc Graw-Hill, México, 1992, pp. 237-238

*compensatorios para evitar la diferencia de precios, o amenazan con hacerlo. La razón primordial que justifica esto, es la enorme presión impuesta por los gobiernos de los países importadores por parte de los productores nacionales, los cuales buscan protección contra la rivalidad extranjera".*<sup>110</sup>

En ciertas ocasiones, el gobierno extranjero de la empresa afectada fija contactos con los importadores y otras partes que estén interesadas en que no se apliquen derechos antidumping. Esto lo hace con el objetivo de respaldar la posición de sus respectivas empresas.

Se supone que una de las razones por la cual una empresa vende sus productos a precios de dumping, es para eliminar su competencia en el otro país para así eventualmente dominar ese mercado y poder cobrar precios monopólicos. Para combatir esta práctica desleal de comercio, algunos gobiernos utilizan medidas para proteger a sus empresas nacionales del daño o amenazas de daño que les puede representar el dumping. Esas medidas anti-dumping normalmente consisten en la imposición de un arancel que, teóricamente, nivela el precio del producto importado a lo que debería ser su precio "normal".

La OMC es el único órgano internacional que tiene a su cargo las normas que rigen el comercio entre los países. Su núcleo está constituido por los Acuerdos de la OMC, que son reglas jurídicas fundamentales del comercio internacional y de las políticas comerciales. *El Acuerdo de la OMC no emite ningún juicio en cuanto a que numerosos gobiernos adoptan medidas contra el dumping con el objeto de proteger a sus industrias nacionales. Se centra en la manera en que los gobiernos pueden o no reaccionar ante el dumping; establece disciplinas para las medidas antidumping y a menudo se le denomina Acuerdo antidumping.*<sup>111</sup>

En términos generales, el Acuerdo de la OMC autoriza a los gobiernos a adoptar medidas contra el dumping cuando se ha ocasionado un daño relevante a la rama

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 239

<sup>111</sup> "El dumping como instrumento de política comercial".

<http://www.mincomex.gov.co/VBeContent/documentos/operaciones/Practicas/estadisticasinvestigaciones.pdf>

de producción nacional con la que entra en competencia. Para poder adoptar esas medidas, el gobierno tiene que estar en condiciones de demostrar que el dumping se ha llevado a cabo, calcular su magnitud y demostrar que el dumping está causando perjuicio o daño. Además, deberá hacerse una solicitud de apertura de investigación, el pago de la tasa correspondiente, adjuntar un cuestionario, debidamente absuelto, en el que se incluirá la descripción del producto objeto del dumping, el país de exportación, la lista de importadores, entre otros. Para resolver los casos de dumping, se recurre al arbitraje mediante *paneles* o *tribunales arbitrales* en el seno de la OMC; en el caso de México, también puede ser en el TLCAN. El procedimiento de los paneles es un mecanismo multilateral que permite el uso sucesivo o alternado de todos los medios diplomáticos o legales de resolución de controversias y prohíbe represalias unilaterales.

Una vez iniciado el procedimiento, la autoridad competente comienza la investigación para determinar si en efecto se trata de un caso de dumping. [...]. Para determinar si existe dumping, deben compararse dos precios: el precio de venta que determina la autoridad investigadora (llamado por lo general valor normal), y el precio real al que se vende el producto (generalmente referido como precio de exportación). Para mayor claridad, el valor normal es igual al precio fuera de fábrica, al que se venden los productos en el mercado interno del exportador. Si el valor normal, excede el precio de exportación más allá de una cantidad mínima, entonces en efecto existe dumping. Una cuota antidumping, equivalente al margen del dumping se impondrá. Los importadores pueden ya sea pagar esa cuota o presentar fianza.<sup>112</sup>

Las partes interesadas dentro de un caso de dumping son: exportadores extranjeros, productores extranjeros, importadores, asociaciones gremiales mercantiles, gremiales o empresariales de productores, exportadores o importadores, gobierno del miembro exportador y productores del producto similar en el miembro importador.

<sup>112</sup> Beatriz Leycegui, *et. al.*, Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN, Porrúa-ITAM, México, 1997, p. 21

En los últimos años se han multiplicado las denuncias contra el **dumping ecológico y social**. Se denomina *dumping ecológico* a las exportaciones a precios artificialmente bajos que se consiguen con métodos productivos muy contaminantes y perjudiciales para el medio ambiente. Se denomina *dumping social* a las exportaciones a precios artificialmente bajos que se consiguen mediante trabajadores mal pagados o esclavizados, trabajo infantil, trabajo de presos, etc.

En el caso específico de México, a partir del inicio de la apertura comercial (1985-1986), inició una serie de instrumentos legales que eran necesarios para poner en función un sistema en contra de prácticas desleales de comercio internacional. La administración de este sistema, le fue encargada a una unidad especializada dentro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), hoy transformada en la Secretaría de Economía (SE). Dicho sistema establecía que SECOFI determina tanto la existencia de dumping/subsidio como los aspectos de daño.<sup>113</sup>

Las investigaciones de dumping se cuentan por producto y por país. En México, la mayoría de las importaciones que han sido investigadas son de productos intermedios o de capital (cemento mexicano, siderurgia, llantas). Asimismo, un caso ha sido respecto del sector petrolero, el cual tuvo muchos conflictos para determinar que efectivamente había daño a la producción.

CUADRO No. 10  
INVESTIGACIONES DUMPING POR PAIS\*  
(Enero de 1990 a Agosto de 2002)

No.	País Exportador	Investigaciones Totales	Investigación Inicial	Exámenes y revisiones	Derechos y medias Impuestos	Participación total en las investigaciones
1	E.U.	8	5	3	8	20.51 %
2	Bélgica	4	2	2	4	10.26 %
3	Rusia	4	4	0	4	10.26 %
4	Corea del Sur	3	3	0	0	7.69 %
5	Ucrania	3	3	0	0	7.69 %
6	Indonesia	2	2	0	1	5.13 %
7	Kazakstán	2	2	0	2	5.13 %
8	Holanda	2	2	0	1	5.13 %
9	Taiwán	1	1	0	0	2.56 %

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 180

10	Vietnam	1	1	0	0	2.56 %
11	China	1	1	0	1	2.56 %
12	Malasia	1	1	0	0	2.56 %
13	Tailandia	1	1	0	0	2.56 %
14	México	1	1	0	0	2.56 %
15	Trinidad y Tobago	1	1	0	1	2.56 %
16	Cuba	1	1	0	0	2.56 %
17	Alemania	1	1	0	0	2.56 %
18	Gran Bretaña	1	1	0	0	2.56 %
19	Irlanda del Norte	1	1	0	0	2.56 %
	<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>34</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>100.00 %</b>

\* No incluye las investigaciones que fueron solicitadas y que no tuvieron apertura

Fuente: "El dumping como instrumento de política comercial".

<http://www.mincomex.gov.co/VBeContent/documentos/operaciones/Practicas/estadisticas/investigaciones.pdf>

#### CUADRO No. 11

##### INVESTIGACIONES DUMPING POR PRODUCTO\*

(Enero de 1990 a Agosto de 2002)

Producto	No. de Investigaciones	Participación total en las investigaciones	No. derechos y medidas	Part. total en derechos y medidas
Químicos	10	34.48 %	9	47.37 %
Aceros	9	31.03 %	7	36.84 %
Derivados de petróleo	5	17.24 %	3	15.79 %
Textiles	2	6.90 %	0	0.00 %
Productos agrícolas	2	6.90 %	0	0.00 %
Baterías estacionarias	1	3.45 %	0	0.00 %
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>100.00 %</b>	<b>19</b>	<b>100.00 %</b>

\* No incluye las investigaciones que fueron solicitadas y que no tuvieron apertura

Fuente: "El dumping como instrumento de política comercial".

<http://www.mincomex.gov.co/VBeContent/documentos/operaciones/Practicas/estadisticas/investigaciones.pdf>

### 4.2.2 La piratería en México

Es preciso indicar que en este apartado se utilizará el término piratería, debido a que es una práctica ilícita que causa fuertes efectos sobre la economía y comercio del país.

La *piratería* es una competencia desleal difícil de atacar, y de acuerdo con el diccionario, se puede definir como la acción delictiva de producir artículos sin permiso del autor o propietario. Es definitivamente un problema enorme, que esta

presente en cualquier rincón del planeta, en países ricos y pobres, sin embargo, las dimensiones del problema son distintas en cada lugar.

En México la piratería golpea a un sin fin de industrias: software, música, cine, video, videojuegos, libros, ropa, calzado, vinos y licores, juguetes, perfumes, medicinas, confección, material eléctrico, televisión por cable, hasta taxis piratas existen.

Parece que todo esfuerzo no da resultado en contra de la piratería. Las pérdidas siguen siendo multimillonarias, principalmente para las industrias del calzado, vestido y disqueras. Tan sólo en el año 2001, en el caso de la industria disquera, las siguientes cifras lo demuestran:

Operativos: 180.

Decomisos: 5 millones de discos piratas, 12 millones de discos vírgenes y 450 máquinas.

Procesados: 14 personas (2 menores de edad).

Puestos ambulantes de venta en el DF: de 6 mil a 8 mil.

Ganancia anual de los piratas: 250 millones de pesos al año.

De 10 discos que se venden, 7 son piratas y 3 originales.

En Tepito se pueden conseguir discos piratas a 7 o 4 pesos; esto equivale a 43 centavos de dólar.

Costo de producción de un disco pirata: 2 pesos.

Perdida anual: 8 mil millones de dólares en el 2001, por evasión al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al Impuesto de Importación.<sup>114</sup>

Es evidente que la piratería ha penetrado en la sociedad convirtiéndose en un problema muy difícil. Al igual que la corrupción, la piratería denota una poderosa infraestructura, por lo que su destierro no sólo depende de los métodos legales

<sup>114</sup> "Números piratas", en <http://www.jornada.unam.mx/2002/feb02/020221/06an1esp.php?origen=espectaculos.html>, 21 de febrero de 2002.

sino que a nivel cultural se necesita una concientización constante para detenerla, pues origina efectos jurídicos, sociales y económicos.

Con las cifras indicadas arriba, y con las registradas en los dos años siguientes, México ha alcanzado el quinto lugar de mercado de bienes piratas, cuya comercialización en 2002 causó daños por 717.9 millones de dólares a la industria del software, libros, música y películas del país. En este mismo año, se vendieron 91 millones de compactos y casetes reproducidos ilegalmente. [...] El primer lugar en comercialización de productos piratas en el mundo es China, seguida por Rusia, Italia, Corea del Sur y luego México.<sup>115</sup>

El problema radica en que uno de los mayores riesgos en México es la falta de seguridad, especialmente en lo que toca a los derechos de propiedad intelectual, cuyos mayores impactos se han hecho sentir en las industrias relacionadas con derechos de autor, como discos y videos, los programas de cómputo, marcas de ropa, calzado deportivo, productos para cuidado personal e industria farmacéutica. Asimismo, uno de los principales problemas es que no se ha actuado a fondo en las aduanas.

"Las entradas fronterizas y del Distrito Federal, son los sitios donde se concentra el tráfico del 70% de la mercancía pirata y contrabando. Los puntos de la República con mayor incidencia son Guadalajara, Chihuahua, Monterrey, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Estado de México".<sup>116</sup> Para 2002, la piratería ocasionó pérdidas por 180 mil 164 millones de pesos.<sup>117</sup>

"La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) aseguró que en los últimos cinco años la piratería en México creció 50% al pasar de 133 mil 964 millones de pesos a casi 200 mil millones en el 2003, superando al parecer al narcotráfico en cuanto a ganancias. [...], y es que ocho de cada 10 puestos ambulantes comercializan productos piratas y casi 10 millones de mexicanos viven

<sup>115</sup> "Ya rebasa el contrabando la capacidad de las autoridades", *La Jornada*, lunes 3 de noviembre de 2003, p. 22

<sup>116</sup> "Demandan combatir la fayuca en aduanas", *Periódico Reforma*, lunes 17 de noviembre de 2003, p.

<sup>117</sup> "Por piratería, daño de 180 mil mdp a industriales", *El Financiero*, martes 9 de diciembre de 2003, p. 16

de esta actividad. La piratería de material eléctrico, discos, ropa y productos en general, significa la pérdida de 800 mil puestos de trabajo en México".<sup>118</sup> En términos generales, la piratería ha generado pérdidas de 23 mil 828 millones de dólares a la industria mexicana entre 1998 y el 2002, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República (PGR).<sup>119</sup>

La Federación Internacional de la Industria de la Fonografía (IFPI), por sus siglas en inglés, calcula en su informe 2003 que actualmente existen 53 mil puntos de venta de música pirata en México. Su crecimiento ha sido a costa de las empresas legales, que no pueden competir en precios y variedad de mercancía contra quienes no pagan impuestos ni derechos. El informe aclara que en los últimos cinco años los puntos de venta de productos legales se han reducido a la mitad. Ahora son menos de mil en todo México.<sup>120</sup>

El gran problema es que la piratería se vuelve cada vez más competitiva; ofrece lo último y lo más novedoso a los mejores precios. Siempre va un paso adelante de la industria, el comercio legal y las autoridades. Podría pensarse que un producto pirata tiene calidad más baja en comparación a un producto original, sin embargo, en industrias como la del software la calidad de un CD pirata es exactamente la misma que la de un CD original o legal. La raíz del problema es netamente cultural, pues para erradicarlo se necesita una educación ciudadana que logre exterminarla con un método simple: que ya no existan demandas, en el sentido de que ya no habrá quien lo practique.

La única medida tomada contra la *piratería*, por parte de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y CONCAMIN, es eliminar la venta ilegal de productos en la vía pública, como forma de reducir la venta ilegal de marcas, actividad que genera desempleo en el sector formal.

<sup>118</sup> <http://www.caaarem.com.mx/COM/SPRENSA.NSF/0/65977c6ff654f880b86256df700612c6a?OpenDocument>, 09 de diciembre 2003

<sup>119</sup> "Acuerdan China y México alianza estratégica: atacarán contrabando", en <http://www.jornada.unam.mx/2003/dic03/031214/022n1eco.php?origen=economia.php&fly=1>, domingo 14 de diciembre de 2003

<sup>120</sup> <http://www.caaarem.com.mx/COM/SPRENSA.NSF/0/65977c6ff654f880b86256df700612c6a?OpenDocument>, 09 de diciembre 2003

De este modo y al pasar de los años y los gobiernos, parece ser que la economía informal sigue siendo el salvavidas en el que descansa la generación de empleos en México. El sector informal es la salida a la falta de oportunidades laborales, y mientras esto continué, la ilegalidad seguirá imponiéndose, y dentro de este sector se concentran profundamente las actividades de piratería y contrabando, y esto no es ningún secreto para nadie.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la economía informal constituye la fuente de ingresos de más de 19 millones de mexicanos, que subsisten sin garantías laborales y sin atención por parte de los organismos de asistencia social como el IMSS o el ISSSTE. El mismo organismo señala que dentro de la economía informal quedan incorporados los vendedores ambulantes de mercancías y de alimentos, artesanos transportistas, prestadores de servicios domésticos de todo tipo y de reparaciones diversas.

Se puede afirmar entonces, que el crecimiento del sector informal en el país es básicamente consecuencia de la pobreza generalizada, por la falta de preparación de gran parte importante de la población y por la falta de una red de protección social. Aunque por la situación económica del país, aun con los conocimientos suficientes, la seguridad de contar con un empleo no se garantiza.

### **4.2.3 El contrabando y la aduana mexicana**

El contrabando es el acto u omisión efectuado por una persona para evitar el control de la autoridad aduanera, en la introducción o extracción de mercancías al territorio nacional. En otras palabras, *el contrabando consiste en introducir o sacar del país mercancías en las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes y no se acredita su legal instancia.*<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Emilio Margalín Manatou, Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México, p. 100

El contrabando puede surgir cuando la importación de mercancías se supedita a permisos administrativos difíciles de otorgarse, o por las diferentes trabas que se imponen a la actividad del comercio exterior como altas tarifas arancelarias para el pago de impuestos, sujeción a permisos de importación, lentos y excesivos trámites burocráticos y el cumplimiento de diferentes regulaciones y restricciones no arancelarias, lo que puede provocar actos ilícitos por parte del personal aduanero, pues si bien estas medidas protegen a la industria nacional, se fomenta al mismo tiempo que algunos productores no elaboren artículos dentro de las normas de calidad requeridas por los consumidores, sino que elaboren productos carentes de un precio competitivo y en algunos casos, no se cuenta con la capacidad productiva para atender las demandas del mercado interno. Por lo tanto, es lógico que se subsanen los requerimientos del mercado nacional por medio de actos de contrabando.

El contrabando puede presentarse de diversas formas:

- *Inexistencia del importador.* Es usual encontrar facturas falsas con proveedores inexistentes, con el objeto de reducir el valor de la mercancía y pagar una cantidad menor en cuanto a los impuestos correspondientes.
- *Tránsitos no arribados.* Cuando la mercancía se destina a algún régimen aduanero, y cuando se cubren los impuestos, esto permite realizar la internación del vehículo por una ruta diferente a la declarada en la aduana fronteriza no llegando jamás al destino especificado en la documentación, y por lo tanto no se cubren los impuestos respectivos.
- *Subvaluación.* Ocurre cuando se reduce total o parcialmente el precio a través de diferentes procedimientos en los que participan el vendedor y comprador, al otorgarle el primero facturas con menor precio. Declarar un valor menor de las mercancías, con objeto de pagar un impuesto menor, es una costumbre extendida, debido a la falta de implementación adecuada de la ley, o de falta de conocimiento de la misma.

- *Almacenaje en depósitos fiscales.* En este tipo de acto, la mercancía se interna en el país, por medio de un documento que contiene el cálculo de los impuestos sin efectuar el pago al momento de cruzar la frontera. Una vez que el transporte llega al domicilio señalado para el depósito, la mercancía permanece ahí en tanto se destina a algún régimen aduanero, este tipo de acciones son efectuadas con el propósito de no ingresar la mercancía y posteriormente concluir la operación, pero sólo de forma documental, pues se elabora otro documento donde se especifica el retorno de la mercancía y se presenta en la aduana fronteriza de salida, lo que implica la participación de empleados aduanales, ya que se realiza el trámite sin la presentación física de la mercancías.
- *Importaciones temporales.* En ciertos casos, con el propósito de alentar la producción nacional de algunos productos, se autoriza a los inversionistas mediante un procedimiento aduanal a importar temporalmente alguna mercancía necesaria para complementar su proceso productivo, siendo requisito indispensable retornarla al país de origen. Sin embargo, esto no ocurre, algunas maquiladoras adquieren materias primas en el exterior, pero en lugar de enviar su producto final al mercado externo, permanece en el país y lo venden, lo que afecta la industria nacional. En este tipo de contrabando, las mercancías importadas temporalmente, no tienen valor de compra, por lo tanto no pagan impuestos y las ganancias son muy atractivas.
- *Triangulación.* Dentro de los documentos necesarios para la importación de mercancías es indispensable asentar el país de origen de la mercancías, pues derivado de los tratados comerciales en los que se encuentra suscrito México, es necesario brindar en ciertos casos tarifas arancelarias preferenciales. Este tipo de contrabando ocurre cuando se trata de hacer pasar un producto como importado de un país distinto al de su verdadero origen, por medio de un certificado falso, lo anterior con el propósito de acogerse a un tratado comercial al cual se encuentre adherido nuestro país y así obtener un beneficio arancelario.

- *Contrabando sin documentos*. Conocido también como contrabando "bronco"; consiste en la introducción de mercancías al país por caminos no autorizados (brechas), o bien cuando un importador manifiesta en el pedimento aduanero que el embarque consiste en un tipo de mercancía, y en realidad dentro del medio de transporte se encuentra otro.
- *Contrabando técnico o documentado*. Ocurre cuando el importador o agente aduanal al momento de importar una mercancía utiliza una fracción arancelaria diferente a la que le corresponde al producto. Falsifica o triangula su origen con la finalidad de evadir el pago de un arancel, o bien cuando se declara un valor distinto al pagado (subvaluación). Puede ocurrir también cuando se utiliza documentación falsa, para efectuar acciones fraudulentas como subfacturación (facturas falsas), Normas Oficiales Mexicanas (NOM) o permisos previos de importación.<sup>122</sup>

"El contrabando bronco es uno de los problemas más graves en las aduanas mexicanas, además del contrabando por subfacturación (técnico o documentado) [...]. Esto consiste en que si una vajilla cuesta 100 dólares y para entrar a México debe pagar un arancel de 20 por ciento, entonces serán 120 dólares más 15 por ciento de IVA, sin embargo, las empresas facturan a la mitad, lo cual les reduce el pago de arancel y de impuesto y, claro está no lo hacen solas, sino en colusión con los agentes importadores y exportadores".<sup>123</sup>

Para que cualquiera de las formas de contrabando antes descritas puedan ocurrir, desafortunadamente se cuenta con la aprobación o colaboración de algún personal aduanero, regularmente aquel que labora en la revisión física de las mercancías, donde se lleva a cabo el despacho aduanero, y en los módulos de selección automatizada.

<sup>122</sup> La Jornada, 5 de junio 2003, p. 25, y 3 de noviembre 2003, p. 22

<sup>123</sup> "Ya rebasa el contrabando la capacidad de las autoridades", *op. cit.*, p. 22

En esos módulos puede ocurrir también que, al ingresar algún vehículo se le verifiquen las placas de circulación y estas no coincidan, o que al revisar los sellos de verificación éstos pueden ser diferentes, es decir, los números que trae colocados el transporte no coinciden con los que se encuentran asentados en el pedimento de importación, por lo cual el vehículo es separado y colocado en un área específica y después de llegar a algún acuerdo, se da la facilidad al tramitador de que "rectifique" el error y el vehículo salga sin problemas. Aquí se aprecia la falta de vigilancia de la policía fiscal y la corrupción de los empleados aduanales.

Aunque se afirme que *sólo el 97% de la mercancía de procedencia extranjera que se vende en México entra de manera lícita y sólo el 3% restante ingresa vía contrabando*<sup>124</sup>, el problema del contrabando en la actualidad, tiene gran trascendencia, en virtud de que a pesar de la apertura comercial, el fenómeno va en aumento. *"Tan sólo en el sector manufacturero al país ingresan 9 mil millones de dólares de contrabando anualmente..."*<sup>125</sup>, lo que provoca una desaceleración en la economía, afecta no sólo al Estado —quien deja de percibir los ingresos correspondiente por la falta de pago de impuestos—, sino también a varios sectores de la sociedad que participan en los procesos de producción de artículos introducidos al país vía contrabando, como comerciantes establecidos, sus empleados, transportistas y muchas veces el consumidor, pues las condiciones y costos económicos no resultan equiparables con las ganancias de quienes intervienen en la actividad contrabandista, ya que los costos de los productos son inferiores a los productos que ingresan legalmente, debido a que el contrabandista no efectúa el pago de los aranceles correspondientes.

Por ejemplo, en Monterrey y Saltillo, los mercados de *fayuca*<sup>126</sup> y artículos pirata son algo normal. En ellos, lo mismo que en otras grandes ciudades, las ventas se dan sin recato. Cada sábado y domingo, el mercado de la Guayulera, en la capital

<sup>124</sup> "Sólo ingresa de manera lícita 3% de la mercancía extranjera: Aduanas", *La Jornada*, jueves 5 de junio de 2003, p. 25

<sup>125</sup> "Calculan contrabando en 9 mil millones de dólares", *Periódico Reforma*, miércoles 26 de noviembre de 2003, p. 2ª Negocios.

<sup>126</sup> *Fayuca* significa comercio ambulante de productos que son importados en forma ilegal

de Saltillo, ocupa medio centenar de calles para ofrecer cientos de toneladas de artículos de contrabando traídos desde China, Corea y Taiwán, y ropa usada que llega desde las bodegas de Laredo, en Texas. Las ganancias son jugosas.<sup>127</sup>

“Mientras el gobierno pretende lograr una reforma fiscal que genere ingresos anuales por 150 mil millones de pesos, los contrabandistas, aliados con funcionarios federales, operan hora tras hora por casi todos los puertos aduaneros, erosionando la economía mexicana. [...]. El poder de los contrabandistas es equiparable al de los narcotraficantes, que según informes de la PGR obtenían ganancias de 30 mil millones de dólares en 1994, y para el 2002 rondaba los 90 mil millones. Pero a diferencia del tráfico de drogas, el contrabando es posible debido a la ineficacia del sistema fiscal mexicano.”<sup>128</sup>

Los sectores más afectados siguen siendo la cadena textil, vestido, y la del calzado, aunque en los últimos años se han afectado otros sectores como el del juguete —ya casi desaparecido—, electrónico y eléctrico. *“Los textileros denuncian que el 60% de la ropa que se vende en el país es de origen ilegal. No hay estadísticas oficiales, no se conoce la magnitud del fenómeno, pero es evidente que existe”*.<sup>129</sup>

Las medidas que se han tomado hasta hoy para controlar el contrabando han sido paliativas, pues no pasan del establecimiento de vigilancia y de fuertes sanciones económicas, lo cual no previenen ni mucho menos acaban con el contrabando. El gobierno federal, nada hace para resolver el problema, sólo da a conocer programas, planes y buenas intenciones relacionadas con la macroeconomía, microcréditos, programa al pequeño transportista, financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresa, y en general, planes para “impulsar al mercado interno”.

<sup>127</sup> “El crecimiento incontrolable de las mafias China y Coreana”, <http://www.mexico.com/analisis/archivo1.php?idana=48>, Marzo de 2003

<sup>128</sup> Almargen, periodismo de investigación, medios y literatura, <http://www.almargen.com.mx/pdi/textos/contrabando.htm>, diciembre 2002

<sup>129</sup> “El crecimiento incontrolable de las mafias China y Coreana”, *op cit*

La Ley Aduanera establece que "Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

I. Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

III. Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

IV. Cuando se ejecuten actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.

V. Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.

VI. Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.

VII. Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

VIII. Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

IX. Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.

X. Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección automatizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.

XI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.<sup>130</sup>

La ley establece de manera clara las sanciones para actos irregulares dentro de la actividad de comercio exterior, pero en la realidad la ley no se cumple, ni se respeta. En este sentido, para poner un freno a la introducción y comercialización del contrabando en México, que arroja ingresos superiores a los 33 mil millones de dólares anuales, en 2001 los partidos del PRI y PAN y la iniciativa privada propusieron iniciar una gran cruzada nacional. Los legisladores propusieron cambios en la Ley Aduanera para dotar de mayores atribuciones a la Policía Fiscal e ir con todo contra las mafias que operan la venta de mercancía ilegal. Con estas reformas no sólo se acabaría la venta de mercancía ilegal en la vía pública, sino que la Policía Fiscal tendría más atribuciones para realizar decomisos y auditorías a propietarios de bodegas y fabricantes de mercancía "ilegal"<sup>131</sup>, pero esto, sólo fue una buena intención.

<sup>130</sup> Ley Aduanera, Título Octavo sobre Infracciones y Sanciones, Capítulo único, artículo 176.

<sup>131</sup> "Decomisaran mercancía ilegal", en <http://www.decidir.com.mx/noticias.asp?idpnews=7557&tema=EC>, diciembre 2003

Lo que se puede observar es que no se ha tratado de combatir una situación real que se da en el interior de las aduanas, y esta es la corrupción existente entre los trabajadores, quienes participan activamente en los procesos contrabandistas. Con ello, se demuestra la falta de credibilidad del régimen aduanero. No se puede negar, que detrás de esto se encuentre un problema de lucha de poder interno e irregularidades administrativas por parte de los funcionarios aduaneros, lo que repercute en la economía nacional y en la misma operación aduanera.

Lejos de amenazar a los empleados de aduanas y a los policías de las distintas corporaciones que se hacen de la vista gorda ante los trailers y contenedores llenos de fayuca que entran al país día tras día sin que nadie los detecte ni descubra, el presidente Vicente Fox les felicita, al afirmar: *"Por ello, me complace comprobar que gracias al compromiso y a la eficacia de un esfuerzo conjunto, de un gran trabajo de equipo entre las organizaciones de productores, comerciantes y autoridades, hemos logrado avances significativos que se han mostrado aquí para abatir estas prácticas nocivas. Felicito ampliamente, por estos logros, a las autoridades responsables del combate al contrabando"*.<sup>132</sup>

La realidad refleja que las calles cada día están más inundadas de contrabando: trabajadores pierden sus empleos, bajos salarios, inseguridad, empresarios se quejan, economía informal (ambulante), cierre de empresas, desaparición del campo, de la industria, etc., y esto porque tan sólo *"el 95 por ciento de todas las importaciones que hace México vienen subvaluadas, en castellano eso quiere decir que es contrabando documentado (mercancía extranjera que se introduce a precios muy bajos)"*.<sup>133</sup>

Además, gracias a los programas de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX), la Industria Maquiladora de Exportación y de Devolución de Impuestos a Exportadores (DRAW BACK), las mercancías entran aprobadas y no violan la ley.

<sup>132</sup> "El contrabando, un problema de seguridad nacional", <http://www.mexico.com/analisis/archivo1.php?idana=51>, Mayo de 2003

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 18

El artículo 61, establece al respecto: *"No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías: I. Las exentas conforme a las leyes de los impuestos generales de importación y de exportación y a los tratados internacionales, así como las mercancías que se importen con objeto de destinarlas a finalidades de defensa nacional o seguridad pública. [...]"*<sup>134</sup>

Asimismo, el artículo 104 establece *"Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera se sujetarán a lo siguiente:*

*I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable en los casos previstos en los artículos 63-A, 105, 108, fracción III, 110 y 112 de esta Ley."*<sup>135</sup>

Importantes organismos empresariales estiman que *cada año se introduce en forma ilegal hasta un 20% del total de las importaciones de México, de tal forma que si todas estas mercancías se gravaran, generarían valiosos recursos y divisas.*<sup>136</sup> Las cifras hablan por sí mismas, si cada año ingresa el 20%, se puede calcular que tan sólo de mercancía ilegal en 2003 ingreso aproximadamente 34 mil 191 millones de dólares del total de las importaciones, pero no dudemos que el porcentaje pudo haber aumentado. *Todo ingresa al país caja por caja, a través de pequeñas bandas pero también en barcos y furgones de ferrocarril desde las fronteras de Baja California, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, así como los puertos marítimos de Veracruz y Colima.*<sup>137</sup>

El sector aduanero no ha cambiado nada ... [...]. El descontrol por complicidad o desconocimiento de la tecnología de punta permite el paso de todo tipo de mercancías. Las autoridades del ramo carecen de coordinación y no informan a la

<sup>134</sup> Ley Aduanera, Título tercero sobre Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior, Capítulo II, Afectación de mercancías y exenciones, artículo 61, párrafo primero.

<sup>135</sup> Ley Aduanera, Título cuarto sobre Regímenes aduaneros, Capítulo III, Temporales de importación y exportación, artículo 104, párrafo primero.

<sup>136</sup> "El contrabando, cadena de corrupción", en *Proceso*, No. 1278, 29 de abril, 2001, p. 13

<sup>137</sup> "El crecimiento incontrolable de las mafias China y Coreana", *op. cit.*

Secretaría de Hacienda. [...]. Se impide toda investigación por complicidad o incapacidad no se cobran impuestos. No se corrige nada.<sup>138</sup>

Ciertamente la corrupción es algo con lo que se enfrenta continuamente, y hasta hoy impide que se investigue a fondo lo que se denuncia. Esto demuestra que la aduana no está respondiendo a las necesidades del país, pues no hace que se cumplan las leyes establecidas para el buen control, no realiza un buen trabajo de inspección; en este sentido, su función como recaudador y regulador fiscal ha quedado de lado, pues su columna vertebral, la Ley Aduanera, es una legislación que solamente establece los procedimientos de importación y exportación en México; es una legislación procedimental que se apoya en diversos ordenamientos legales de carácter fiscal para aplicar sólo una multa, y nada más; no tipifica delitos, y, consecuentemente no señala las penas relativas. El fraude en materia fiscal, debe ser una infracción que amerite otro tipo de pena, no sólo el económico.

Para sancionar los actos ilegales, en comercio exterior, la Ley Aduanera de México sólo establece diversas multas y sanciones. En lo que se refiere a las diferentes formas de contrabando, el Título Octavo sobre Infracciones y Sanciones, de la misma ley, establece:

*Artículo 178.* Se aplicarán las siguientes sanciones a quien cometa las infracciones establecidas por el artículo 176 de esta Ley:

I. Multa del 130% al 150% de los impuestos al comercio exterior omitidos, cuando no se haya cubierto lo que correspondía pagar. [...]. III. Multa del 70% al 100% del valor comercial de las mercancías, cuando su importación o exportación esté prohibida. [...].

*Artículo 179.* Las sanciones establecidas por el artículo 178, se aplicarán a quien enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras, sin comprobar su legal estancia en el país. No se aplicarán sanciones por la infracción a que se refiere el párrafo anterior, en lo que toca a adquisición o tenencia tratándose de mercancía de uso personal del infractor. Se consideran como tales: I. Alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista. II.

<sup>138</sup> "El jefe de la aduana es el mayor contrabandista", *op. cit.*, pp. 19-21

Cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice. III. Artículos domésticos para su casa habitación.

*Artículo 184.* Cometen las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, quienes:

I. Omitan presentar a las autoridades aduaneras, o lo hagan en forma extemporánea, los documentos que amparen las mercancías que importen o exporten, que transporten o que almacenen, los pedimentos, facturas, copias de las constancias de exportación, declaraciones, manifiestos o guías de carga, avisos, relaciones de mercancías, equipaje y pasajeros, autorizaciones, así como el documento en que consiste la garantía a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley en los casos en que la ley imponga tales obligaciones.

III. Presenten los documentos a que se refieren las dos fracciones anteriores, con datos inexactos o falsos u omitiendo algún dato, siempre que se altere la información estadística.

V. Presenten a las autoridades aduaneras la información estadística de los pedimentos que formulen, grabada en un medio magnético, con información inexacta, incompleta o falsa.

VII. Omitan imprimir en el pedimento, o en la factura tratándose de operaciones con pedimento consolidado el código de barras.

XI. Presenten el pedimento en el módulo de selección automatizado sin la certificación del pago del módulo bancario o sin la firma del agente aduanal o su mandatario o del apoderado aduanal.

*Artículo 185.* Se aplicarán las siguientes multas a quienes cometan las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, previstas en el artículo 184 de esta Ley:

I. Multa de \$1,000.00 a \$1,250.00 en caso de omisión y de \$500.00 a \$750.00 por la presentación extemporánea a las mencionadas en las fracciones I y II.

II. Multa de \$700.00 a \$1,000.00 a la señalada en la fracción III, por cada documento.

No se aplicará la multa a que se refiere esta fracción, cuando el agente o apoderado aduanal presente la rectificación correspondiente dentro de los diez días siguientes contados a partir del día siguiente a aquél en el que le fuera

notificado el escrito o acta correspondiente en el que se haga constar la irregularidad detectada en el reconocimiento o segundo reconocimiento, así como de la revisión de documentos siempre que presente copia del pedimento correspondiente ante la aduana que emitió el escrito o el acta, dentro del plazo de diez días otorgado para el ofrecimiento de pruebas y alegatos. No obstante lo anterior, la aduana procederá a aplicar las multas que correspondan cuando no se rectifiquen todos los datos a que se refiera el escrito o acta.

IV. Multa de \$1,000.00 a \$1,500.00 a la señalada en la fracción V, por cada medio magnético que contenga información inexacta, incompleta o falsa.

V. Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00 a la señalada en la fracción VI.

VI. Multa de \$1,500.00 a \$2,500.00, en el caso señalado en la fracción VII, por cada pedimento.

VIII. Multa de \$500.00 a \$750.00, en los casos señalados en la fracción IX, por cada aeronave que arribe a territorio nacional.

*Artículo 197.* Cuando dos o más personas introduzcan al país o extraigan de él mercancías de manera ilegal se observarán las reglas siguientes:

I. Si pueden determinarse las mercancías que cada uno introdujo o extrajo, se aplicarán individualmente las sanciones que correspondan a cada quien.

II. En caso contrario, se aplicará la sanción que corresponda a la infracción cometida por la totalidad de las mercancías y todos responderán solidariamente.”<sup>139</sup>

Es evidente de ahí, que al ser sólo una ley procedimental, la Ley Aduanera establece la cobertura de sus funciones y la limitación de sus alcances; por una parte advierte que el cumplimiento de las disposiciones deben ser cumplidas no sólo por los propietarios de los bienes, por cualquier persona que intervenga directamente en los despachos aduanales o que tenga posesión de las mismas, sino también por todos aquellos que tienen que ver o se dedican al comercio exterior, sin esperar discusión sobre la jerarquía establecida.

<sup>139</sup> Ley Aduanera, Título octavo sobre Infracciones y Sanciones, Capítulo único, artículos 178, 179, 184, 185 y 197.

Pero, ya no sólo es el contrabando de ropa, calzado, juguetes, herramientas y muchos otros productos que, en puestos ambulantes, inundan las calles mexicanas. Ahora China se lleva empresas establecidas en México, principalmente maquiladoras, al ofrecerles exenciones fiscales hasta por cinco años con opción a diez, subsidios para la capacitación de personal, disponibilidad de instalaciones y terrenos sin pagar renta por un periodo determinado, infraestructura e insumos a bajo precio y una de las manos de obra más baratas del mundo, lo que muestra su capacidad competitiva.

Esa competencia, imposible de verse en las plantas de producción en México, se percibe con claridad en las calles de las principales ciudades, en donde es posible comprar un reproductor DVD por 1 mil 500 pesos, y películas en el mismo formato por 20 ó 25 pesos. La economía informal está por encima del formal, pero ¿cómo crear empleos y mejores sueldos, si el país no cuenta con los recursos humanos calificados para generar productos y no tiene la intención tampoco de crearlos?

La economía mexicana sí genera empleos pero no en su sector formal sino en su sector informal, al margen de toda legalidad. *En los países en "vías de desarrollo", como México, lo que prolifera es el autoempleo, como refugio del desempleo, y la economía informal crece aceleradamente, pues las personas que son excluidas del sector informal recurren a este sector.*<sup>140</sup> Según la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, elaborada por el INEGI, en el año 2003, aproximadamente la tasa de desempleo fue de 3.8%, cifra que representa alrededor de 1 millón 700 mil desocupados.

Efectivamente, dentro del sector aduanero se han ampliado la infraestructura, instalado equipos y tecnología de punta para hacer más eficaz y rápida la revisión y se han establecido operativos regulares de inspección. Si todo esto es cierto, ¿por qué no dar un paso más agresivo?, ¿por qué no promover que todas las aduanas de México reciban un certificado ISO9000 y, que todas sus operaciones se ajusten a la normatividad?

<sup>140</sup> Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 38

La aduana en México se caracteriza pues, por un desorden administrativo a tal grado, que las extorsiones al interior y exterior y las alianzas entre particulares y autoridades, están presentes, por lo que la aduana es y sigue siendo la puerta de entrada por la que ingresa la mercancía ilegal.

La administración aduanera enfrenta el deterioro más grande su historia, y sigue siendo un desastre. Así, la realidad del contrabando se resume como sigue: complicidad abierta entre funcionarios aduaneros, importadores (legales e ilegales) y distribuidores de mercancía, evasión fiscal profesional, diversidad de criterios sobre clasificaciones arancelarias, tráfico de influencias, cadenas de corrupción, falta de capacitación en el personal aduanero, sueldos y salarios raquíticos que propician la corrupción, burocratismo excesivo, entorpecimiento del flujo de mercancías, aplicación discrecional de la ley y violaciones a la misma, y control y vigilancia mínimas con muchas mañas.<sup>141</sup>

En concreto, el contrabando es un acto desleal que merma de manera creciente la planta productiva nacional, ocasionando grave daño a la industria nacional, la cual sólo controla el 20% del mercado interno, defalca al fisco de manera importante por la elevada participación que tienen las contribuciones al comercio exterior en los ingresos totales del sector público, daños a la propiedad intelectual, venta de mercancías sin garantía para el consumidor final, alienta la economía informal y aumenta el desempleo. Frente a esto, la aduana no cuenta con las herramientas adecuadas para realizar los reconocimientos aduaneros, en el área de ferrocarriles no cuenta con una segunda selección automatizada, y la corrupción se ha institucionalizado, pues existe una gran estructura en donde casi todos los funcionarios están inmiscuidos.

La incompetencia por parte del gobierno de México para darle solución a los problemas antes analizados, (dumping, piratería y contrabando), ha provocado un desequilibrio en las relaciones comerciales con Estados Unidos y China.

<sup>141</sup> "El contrabando, cadena de corrupción", *op. cit.*, p. 11

### 4.3 México y sus principales socios comerciales en el 2003

La participación de México en el comercio internacional es uno de los aspectos fundamentales para modernizar la economía y elevar el bienestar de la población. En este sentido, se avanzó en las negociaciones comerciales con varias naciones, y con la liberación económica (que ya se han señalado). Si bien, el ámbito internacional se caracterizó por el lento crecimiento de la economía, por la recesión en Estados Unidos, la apertura comercial en México ha generado desajustes en sus relaciones comerciales, y provocado grandes restricciones en el crecimiento y desarrollo económico.

Con Estados Unidos, ha disminuido sus ventas como proveedor de mercancías, por la competencia de China, quien de ser el cuarto vendedor más importante en Estados Unidos, desplazó a México y Japón al colocarse en el segundo lugar en el 2003, principalmente en la industria textil y del zapato, sectores en México que se han visto afectados. Actualmente, *México ocupa el tercer lugar como proveedor de mercancías a Estados Unidos. Hay que añadir también, que más del 80 por ciento de la mercancía que ingresa al país proviene de Estados Unidos y entra en su mayoría exenta de aranceles.*<sup>142</sup>

Debido a la relación que tiene México con Estados Unidos (su principal socio comercial a partir de la firma del TLCAN), y ahora que China a pasado de undécimo a su segundo proveedor en los últimos años, estos países le están generando al país, desbalances comerciales. El primero por las medidas antidumping que ha impuesto, aprovechándose de los beneficios del Tratado que tiene firmado con el país, y el segundo por la mercancía que constantemente y en gran cantidad ingresa vía contrabando. En el siguiente apartado, de manera general, se estudiará cada caso por separado.

<sup>142</sup> "Sólo ingresa de manera ilícita 3% de la mercancía extranjera Aduanas", *op. cit.*, p. 25

### 4.3.1 México – Estados Unidos y el dumping

México y Estados Unidos, además de ser vecinos, son socios comerciales importantes entre sí. Estados Unidos es el socio comercial más importante para México, ya que el flujo comercial de este último representa más del 80 por ciento.

En 2002 México logró un superávit sobre Estados Unidos por 37,202 millones de dólares, el más alto en la historia de las relaciones comerciales y el cuarto más alto a nivel mundial. El superávit fue resultado de exportaciones mexicanas a Estados Unidos por 134,732 millones de dólares y ventas estadounidenses a México por 97,531 millones. El intercambio bilateral ascendió de 232, 263 millones de dólares en el 2002, que fue 0.1% inferior al comercio de los dos países en el 2001, la primera caída desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994.<sup>143</sup> Actualmente, su intercambio comercial alcanza la cifra de 229 mil 637 millones de dólares.

Con el TLC, la relación comercial de México con Estados Unidos, el déficit fiscal (capital carente) de cinco mil millones de dólares en 1994 paso a un superávit (capital sobrante) de 30 mil millones de dólares en el año 2003. Sin embargo, estos logros no han sido suficientes para sacar adelante la economía del país, debido en gran medida a que el Tratado ha representado un costo para trabajadores y empresarios mexicanos. Con la estrategia de liberalización de mercados, Estados Unidos está aprovechando las ventajas de haber firmado el TLCAN, al aprovechar la disminución de las barreras arancelarias.

A pesar del incremento en las exportaciones, en lo que toca a frutas y hortalizas, el campo mexicano ha sido uno de los sectores perdedores del TLC. La producción en México está estancada. La dependencia alimentaria se ha elevado hasta el 40% y hoy México está importando el 40% de todos sus alimentos. Esto se debe en gran parte a que Estados Unidos tomó medidas unilaterales que

<sup>143</sup> "Sube el superávit comercial México-EU", noviembre 2003, <http://www.economista.com.mx/online4/nsf/0/4CD43F1F23CA6AE506256D250061BFA0?OpenDocument>

afectaron a ganaderos, transportistas y a los productores mexicanos del aguacate y granos, pues "el mercado mexicano está severamente afectado por la inundación de exportaciones estadounidenses de productos agrícolas a precios subsidiados de *dumping*, lo que ha castigado su producción interna y deprimido severamente sus precios. Cinco principales productos agrícolas: soya, algodón, trigo y arroz, incluido el maíz, son lanzados y vendidos en México a precios de *dumping*, por Estados Unidos violando todas las reglas comerciales, lo que afecta gravemente a los productores nacionales.<sup>144</sup>

Estados Unidos en teoría es el principal defensor del neoliberalismo económico, pero en la práctica es el más proteccionista de todos al imponer medidas no arancelarias y sobreproteger su industria. Ha aprovechado su fuerza e impuesto sanciones injustas a productos de exportación mexicanos que pudieron conquistar amplios mercados en ese país. La reciprocidad entre México y Estados Unidos ha funcionado cuando es a favor del segundo, pero no a la inversa, lo que ha aumentado por la debilidad e incompetencia de los gobernantes mexicanos.

Tal fue el caso cuando el Departamento de Comercio de Estados Unidos emitió una petición para investigar al cemento mexicano en 1989, dicha investigación condujo a una orden de impuestos antidumping contra CEMEX, Apasco, S.A. de C.V. Desde ese año se han llevado a cabo revisiones administrativas. En 1997, CEMEX presentó su solicitud de revisión ante el panel de la OMC. Finalmente, el panel determinó que la falta del Departamento de Comercio de Estados Unidos de verificar el requisito del nivel de apoyo de la industria nacional para presentar la denuncia antidumping, violaba el código antidumping, por lo que la orden antidumping contra el cemento mexicano debía revocarse, en el sentido de que el Departamento ignoró el requisito legal de que la petición debe ser presentada en nombre de todos o casi todos los productores nacionales.

Durante la década pasada, el gobierno de Estados Unidos ha determinado márgenes *dumping* anuales en rangos de entre 37 por ciento a 109 por ciento, con

<sup>144</sup> "Los campesinos mexicanos, fuera del mercado por dumping en EU", *La Jornada*, jueves 20 de febrero de 2003.

un promedio de 61 por ciento, al afirmar que los consistentes altos márgenes de Cemex reflejan que la industria mexicana es altamente concentrada, que no enfrenta la competencia de las importaciones y está entre los mayores precios del cemento en el mundo.<sup>145</sup> Otros casos han sido referente a la uva, carne de cerdo, siderurgia (acero) y llantas.

Estados Unidos abusa de su poder e influencia en el procedimiento administrativo de los paneles. Un claro ejemplo, es precisamente el caso del cemento mexicano que cuenta con mejor precio y calidad. A diferencia del cemento estadounidense que se encuentra en desventaja ya que su consistencia y calidad es menor y se vende a un costo más elevado. Estados Unidos argumenta que México está realizando la práctica desleal de dumping, aunque la realidad sea distinta, con lo que Estados Unidos presiona a México para que aumente el costo de su cemento y de no hacerlo, obstaculiza otros productos importantes como el acero.

Esa situación de impuestos antidumping, y debido al acelerado crecimiento económico de China, cuyas cifras indican que este país asiático se ubicó en el segundo sitio como mayor exportador a Estados Unidos, con ventas aproximadas de más de 31,137 millones de dólares, desplazando a México al tercer lugar, con productos de contrabando de mala calidad, ha afectado a las empresas mexicanas en gran medida por la cuestión del contrabando.

### **4.3.2 México – China y el comercio legal e ilegal de mercancías**

China es el país más extenso y poblado del mundo. Con mil 500 millones de habitantes alberga a uno de cada cinco seres humanos. Su producto interno bruto (PIB), de 1.2 billones (millones de millones) de dólares, lo convierte en la séptima economía del mundo, aunque el PIB per cápita es de apenas 780 dólares al año. Autosuficiente en alimentos y con un sector industrial diversificado, realiza a Estados Unidos 22 por ciento de sus exportaciones totales anuales de 325.600

---

<sup>145</sup> El Universal, viernes 15 de marzo de 2002, p. 5

millones de dólares, a diferencia de México, que canaliza casi 90 por ciento de su comercio exterior al mercado estadounidense, que tiene un valor anual de alrededor de 160.000 millones de dólares.

México es un actor importante en la región asiática desde Medio Oriente hasta la Cuenca del Pacífico, estos lazos surgieron desde la época de la colonia; al tener un litoral muy amplio con el Pacífico y al tener una frontera con Estados Unidos, además de participar en foros gubernamental y económicos como el APEC se puede influir en alguna resolución sobre temas de desarrollo sustentable, protección al medio ambiente, entre otros; y en términos económicos en la liberalización comercial a través de tratados bilaterales o de libre comercio.

En ese sentido, la relación comercial entre México y China tuvo un fuerte dinamismo, principalmente en la década pasada. Las exportaciones de México a China se multiplicaron 10 veces en el periodo comprendido entre 1997 y 2002, al pasar de 46 millones a 456 millones de dólares. En los primeros meses de 2003, las ventas mexicanas a China fueron de 355 millones de dólares y fueron equivalentes a sólo 0.29 por ciento de la exportación total efectuada por México. Los productos vendidos al país asiático se concentraron principalmente en las manufacturas especialmente productos metálicos, maquinaria y equipo. Pero, el valor de las exportaciones mexicanas a China se ve opacado por el creciente monto de las importaciones procedentes del país asiático.<sup>146</sup>

La realidad es que la economía china avanza y la de México retrocede. Se argumenta que con costos falsos de producción, China está logrando una competencia que lleva a la quiebra a los competidores mexicanos que operan con una escala real de precios, pero "el éxito de China en los mercados internacionales se debe a que su estrategia para impulsar sus exportaciones se ha basado en una reorganización espacial de la producción con los principales países del este asiático, por lo que este país se ha desempeñado como la plataforma final

<sup>146</sup> "China, de undécimo a segundo proveedor de México en 10 años", La Jornada, domingo 02 de noviembre de 2003.

de exportación de esos productos. Aunados a esta estrategia de producción y exportación, otros elementos a favor de China son los bajos costos laborales, la subvaluación del yuan resultado de un tipo de cambio fijo con el dólar, y la caída de la divisa estadounidense respecto de otras monedas, como el euro".<sup>147</sup>

En el periodo 2000-2002, las exportaciones de China aumentaron 14,3 por ciento, mientras las mexicanas cayeron 1,7 por ciento. Esos resultados contrastaron con los del lapso 1992-2000, cuando las ventas de México a otros países crecieron 17,4 por ciento por año, y las chinas 14,4 por ciento.

Sectores del calzado, vestido y vidrio de México están alarmados por el crecimiento de las exportaciones chinas, y señalan que no pueden competir con los productos asiáticos, cuyos precios son hasta 60 por ciento inferiores a los locales. El valor de las exportaciones de China a México aumentó de 195 millones de dólares en 1989 a más de 4.000 millones en 2002."<sup>148</sup>

A la cifra del año pasado deberían agregarse más de 2.000 millones de dólares, para contar las mercancías que ingresaron al país de contrabando, sin control aduanero ni pago de impuestos, según cálculos de la Confederación de Cámaras Industriales de México. En los últimos tres años y ante el avance de los productos chinos, México perdió participación en los mercados estadounidenses de muebles, vestimenta y equipos de telecomunicaciones y grabación, según datos del banco de inversiones.

China compete fuertemente con México por el mercado de Estados Unidos en 12 sectores, debido a sus bajos salarios y políticas de incentivo industrial y comercial. México tiene ventajas por su cercanía geográfica a Estados Unidos, pero requiere mejorar y diversificar su producción. En el mercado interno, el problema también es intenso. En los últimos dos años, la prendas de vestir de China ocuparon aproximadamente el 60% del mercado mexicano. Asimismo, las empresas locales

<sup>147</sup> "Los empresarios deben desarrollar nuevos productos para ser competitivos", *La Jornada* lunes 24 de noviembre 2003, p. 24

<sup>148</sup> <http://www.mincomex.gob.co/VBeContent/documentos/operaciones/Practicas/estadisticasinvestigaciones.pdf>

de calzado reportan el cierre de plantas y la baja de su producción, pues los zapatos provenientes de China cuestan hasta 60 por ciento menos que los producidos en México. La competencia china es difícil de enfrentar, por lo que el gobierno mexicano debe reforzar los controles fronterizos, para disminuir la entrada de mercancía ilegal y frenar un poco el contrabando, que es la vía por el que ingresa en gran número la mercancía proveniente de ese país asiático.

"El problema de contrabando en México proviene esencialmente de China y Corea, y en segundo lugar de Indonesia y Malasia; existen varios tipos de contrabando como el que entra directamente de la frontera y el contrabando técnico, por ejemplo, a los productos que llegan a Estados Unidos les cambian las etiquetas y aparentemente son fabricados en otro país que no es asiático y se eximen de las tarifas y aranceles aduaneros que castigan a los productos asiáticos".<sup>149</sup>

Esa imposición de tarifas y aranceles se debe, porque desde 1994, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá impuso tasas elevadas a productos de origen chino. Así, las cuotas compensatorias para prendas de vestir son del 533%, de 105% para el calzado, 129 para aparatos electrónicos y de 501% para textiles. Además, con una moneda que guarda la misma paridad que el peso, China opera con 100 mil empresas en banca rota, pero ninguna ha dejado de producir gracias a la ayuda del Estado. Lo que suponen las autoridades mexicanas es que son esas industrias las que mantienen inundado de contrabando no sólo al país, sino al resto de América Latina, África y Europa del Este.<sup>150</sup>

Sólo las autoridades mexicanas no los ven, pero son miles de Chinos y Coreanos que están acabando con la planta productiva de México. Con ventas superiores a los 30 mil millones de dólares anuales y una evasión fiscal estimada en 8 mil millones de dólares, se han colocado entre las grandes mafias del contrabando en

<sup>149</sup> "Textiles, calzado y juguetes, principal contrabando asiático que afecta a México", [http://www.universia.net.mx/portada/actualidad/noticia\\_actualidad.jsp?noticia=7159](http://www.universia.net.mx/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=7159), 22 de enero 2004

<sup>150</sup> Almargen, periodismo de investigación, medios y literatura, *op cit*

México. Es una compleja red de intereses que pasa, sin lugar a dudas, por la burocracia del país y las autoridades a todos los niveles. El gobierno mexicano intenta erradicar el problema, sólo a través de operativos especiales en contra de la mercancía ilegal en las aduanas del país, con lo que ha decomisado diversos artículos, pero de ninguna manera lleva a cabo acciones permanentes.

"Llegaron a finales de los 90, son parte de los 15 mil coreanos residentes en México, y a diferencia de algunos de sus compatriotas legalmente establecidos, miles de chinos y coreanos se dedican al contrabando. El contrabando de mercancías es la principal actividad ilegal ejercida por coreanos y chinos que residen ilegalmente en México. De los 30 mil chinos y coreanos que viven en México, el 50% residen en la capital, el número de chinos y coreanos ilegales se desconoce, la mayoría se dedica al comercio".<sup>151</sup>

El contrabando de mercancía china hacia México es un asunto que debe trabajar el gobierno mexicano, y no echarle la culpa a ese país. La realidad es que China está teniendo un éxito exportador incalculable, y está invadiendo con sus productos a México. La única salida es, que en un mundo globalizado y cada vez más competitivo, se debe intensificar la fuerza de trabajo mediante nuevas formas de organización productiva, sumarse a la dinámica de la revolución tecnológica si no se quiere correr el riesgo de ser sobrepasado por ella, donde el conocimiento debe ser el mínimo común denominador.

<sup>151</sup> "El crecimiento incontrolable de las mafias China y Coreana" op cit , 14 de Mayo de 2003

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

Con base a los datos presentados en esta investigación, se puede concluir que las reformas efectuadas en la década de los ochenta efectivamente cambiaron la estructura de instituciones en México, y la transición no fue ni ha sido fácil. Lo moderno desplazó a lo tradicional, pero no todas las dependencias han podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones, no todas cuentan con el capital suficiente para cambiar infraestructura y capacitar a los trabajadores, y es que en un mundo globalizado, adquiere importancia el equilibrio fundamental entre gobierno y mercado, por lo que es indudable que se requiere de organizaciones de promoción, regulación y fomento, y de una eficiente administración aduanera en México.

La *aduanas*, como se señaló en su oportunidad, tiene como misión principal la de recaudar los impuestos que gravan al comercio exterior, y ha tenido que incorporarse a los cambios en la operación de los mercados internacionales y a las nuevas estructuras organizacionales dentro de los procesos de integración y globalización, para regular la entrada y salida de las mercancías, sin embargo, de acuerdo al *objetivo general* del tema, se puede decir abiertamente que éste fue alcanzado, pues con las cifras y datos expuestos, podemos apreciar que la operación aduanera en México es muy deficiente, lo que genera fuertes efectos negativos y de grandes dimensiones sobre la economía y comercio exterior del país, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

Ciertamente, a raíz de la apertura comercial y firma del TLCAN las exportaciones no petroleras fueron el motor de la economía mexicana, lo que tuvo un buen desempeño gracias, precisamente, a la liberalización económica, los cambios

estructurales que experimentó México y a los diversos programas de impulso a la exportación. Pero, actualmente, la realidad es otra. El sistema de comercio en México está lleno de distorsiones, existe mucha competencia desleal del exterior, el gobierno no sabe como actuar frente al contrabando, la piratería, la triangulación de productos, con los sectores productivos que están desapareciendo, el cierre de empresas, alto nivel de desempleo, la pobreza –la riqueza se ha concentrado en muy pocas manos, mientras que la pobreza ha afectado a un alto número de la población–, desigualdad social, bajos salarios, y sobre todo falta de instituciones competitivas, transparentes y sin corrupción. En estos últimos años, el gobierno sólo se ha preocupado por pagar la deuda, estabilizar la economía, y no se ha diseñado un modelo propio de desarrollo económico. Esto provoca que el comercio hacia el exterior, no tenga la fuerza y competitividad suficientes para permanecer en el nuevo proceso internacional.

De tal forma, que la *primera hipótesis* planteada se demuestra en su totalidad, pues, por *falta de acciones del gobierno para el buen control de entrada y salida de mercancías*, en el sentido de que no controla y formula estrategias operativas en la entrada y salida de mercancías eficientemente, no profundiza sus acciones de desregulación y simplificación administrativa, y no impulsa la capacitación profesional de sus recursos humanos, *las funciones de la aduana en México no responden a las necesidades que se requieren para impulsar el comercio exterior del país*. Empresarios y funcionarios públicos requieren de constante capacitación profesional para conocer los nuevos procesos y políticas aduaneras para exportar e importar. Este tipo de acciones no han podido ser cumplidos en su totalidad, a veces por situaciones ajenas y en ocasiones por la misma indisposición de las autoridades, que si bien, han disminuido trámites, han creado otros más complicados de cumplir, lo que limita que la operación aduanera sea eficiente y brinde un servicio de calidad. Esto demuestra que la aduana en México no está funcionando como debería, y no logra asumir su tarea de regulador y recaudador fiscal.

Asimismo, a pesar de que el gobierno realizó cambios en la legislación aduanera, para adecuarse a las normas que rigen el comercio internacional, esto no ha contribuido a reforzar los mecanismos de control aduanero, aún cuando esta medida se ha considerado como uno de los instrumentos más importantes para promover el comercio exterior del país.

La ley aduanera de México no sólo debe ser un instrumento de fomento a las exportaciones e importaciones, sino a su vez, debe buscar la modernización de todo el sistema aduanero, pero una de las razones de que no se esté logrando el avance en la materia, es que se siguen al pie de la letra los lineamientos que marca el proceso económico mundial. La ley debe aplicarse, desde un programa de desarrollo nacional e integral, y mientras no se aplique como debe ser, de nada servirán los operativos, los programas y las "buenas intenciones" del gobierno.

Aunado a ello, la terminología de las leyes que rigen el comercio exterior, en muchas ocasiones, es complicada, lo que genera que los usuarios y/o contribuyentes no lo comprendan, y esto conlleva al incumplimiento de las obligaciones fiscales y administrativas. Asimismo, las frecuentes modificaciones a las disposiciones existentes y la confusión en el manejo articulado de los ordenamientos dispersos también incide en ello. La aplicación deficiente de las disposiciones legales por parte de las autoridades, es también un factor que conduce a una práctica ineficaz en la operación aduanera y a la evasión fiscal.

De igual manera, la realidad demuestra, que el manejo de despacho de mercancías en las distintas aduanas de México, con el esfuerzo que ha hecho el gobierno por fomentar la modernización, es aún complejo, ya que todavía se presentan grandes retrasos en la salida y entrada de las mercancías. Cerca del 90% de las mercancías despachadas entran libres de revisión al país. Esto se traduce en problemas serios que no se pueden combatir como el *contrabando* y la *piratería*, lo que representa grandes riesgos para las empresas que realizan operaciones de exportación.

El asunto del contrabando es de corte cien por ciento criminal y penal, que hace tiempo salió del ámbito de la incompetente Secretaría de Economía, Hacienda, y Contraloría (SECODAM). Estas secretarías han comprobado su incapacidad para regular e impedir la introducción ilegal de mercancías al país. Los contrabandistas, (tanto importadores como exportadores), y los "apoyos" que reciben del personal del gobierno, están violando las leyes del país.

Para tener una idea de la problemática que para México representa la entrada ilegal de mercancías y la evasión de pago de impuestos, el actual Administrador General de Aduanas, afirma que aproximadamente ingresan anualmente 34 mil millones de dólares de mercancía importada a través del contrabando, lo que representa del 20 al 30 por ciento, según cifras proporcionadas por la Confederación de Cámaras Industriales.

Las cifras de ingreso ilegal de mercancías, nos lleva a comprobar la *segunda hipótesis*, cuando se afirma que *las empresas privadas no cumplen las regulaciones que existen actualmente para exportar o importar*, lo que trae como consecuencia *altos niveles de contrabando, piratería y corrupción*, pues la falta de conocimiento y cumplimiento de los requerimientos legales nacionales e internacionales trae como consecuencia la falta de desarrollo y crecimiento del comercio exterior y las prácticas ilícitas predominan.

Para reducir el problema del contrabando y la piratería, la ley no es el problema; el punto está en la aplicación de ella. Se sabe o se puede imaginar donde existen bodegas y centros principales de venta de la mercancía pirata en el país, el hecho es que las autoridades federales, estatales y municipales no aplican la ley por encima de compromisos personales, mordidas, promesas y presiones políticas. Existen leyes contundentes y a pesar de eso, los piratas y contrabandistas parecen intocables.

Las conductas delictivas enunciadas anteriormente se presentan también cuando las empresas importadoras o exportadoras usan documentos falsos; omiten

expedir reiteradamente comprobantes por las actividades que realizan, siempre que las autoridades y disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos; manifiestan datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no les correspondan, esto es, se aprovechan de programas temporales de importación, o bien realizan desfases en dichas operaciones temporales; y, omiten contribuciones retenidas o recaudadas.

Por lo que respecta al fraude fiscal, el contribuyente trata de eludir parcial o totalmente el pago de los impuestos, mediante el engaño o aprovechamiento de errores de la administración aduanal, siendo esto aliciente para obtener tasas o tarifas aprobadas y cometer contrabando.

Existen diversas modalidades para evadir parcial o totalmente el pago de las contribuciones. La más frecuente es la subvaluación, que se realiza mediante procedimientos de reducción artificial del precio, a través de procedimientos donde participan el vendedor (exportador) con el comprador (importador), y en otras, lo hace el comprador por su propia cuenta. De esta manera, la subvaluación se encuentra ligada con la economía informal que impacta de manera sustancial la recaudación de impuestos internos, propiciando la competencia desleal entre el comercio formal.

Aunado a ello, con la creciente liberación comercial, la falta de aplicación de la ley en materia comercial, y como consecuencia de la desgravación arancelaria, no debe ser sorpresa encontrar en las esquinas, puestos de vendedores ambulantes, con saturación de artículos de procedencia extranjera con la tolerancia y complicidad de las autoridades correspondientes.

De igual manera, existen importaciones en donde no ha sido posible localizar a las empresas importadoras, en virtud de que éstas en complicidad con agentes o funcionarios aduanales, realizan sus operaciones de comercio exterior declarando domicilios falsos o inexistentes, facturas o certificados falsos o incompletos,

proveedores inexistentes, evasión de cuotas compensatorias, y inexactitud en el origen o clasificación arancelaria.

Asimismo, cuando se menciona que debido a que *la aduana demuestra una operatividad y organización poco flexible*, se debe porque las barreras administrativas son muy diversas, desde trámites aduaneros complejos que retrasan y encarecen los movimientos de mercancías, hasta sofisticadas normas sanitarias y de calidad que, al ser diferentes de las del resto del mundo impiden la venta en el interior de los productos que no hayan sido fabricados expresamente para el país. De esto se desprende que a mayores prohibiciones para ingresar mercancías, mayor es el interés de ingresarlas por otras vías, como el contrabando.

Es esencial atender el servicio y desarrollo aduanal; sin embargo, el problema del contrabando, que no es exclusivo de México, es la forma en que se administran y se han administrado las aduanas, pues el contrabando y la piratería son problemas que se han tolerado y dejado crecer a enormes dimensiones desde hace décadas.

El contrabando consiste, como se señaló en el capítulo cuatro, en introducir o sacar del país mercancías por las que no se cubren los impuestos aduaneros correspondientes. Surge como negocio, cuando los impuestos que se dejan de pagar hacen costear esa actividad, pues el rendimiento del contrabandista son los impuestos que no se pagan, por lo que éstos deben ser superiores a los gastos y estimaciones que ello ocasiona o que se deben tomar en consideración; o bien, cuando se supedita la importación a permisos administrativos difíciles de otorgarse, lo que, además, ocasiona desviaciones del personal burocrático.

No son las tarifas aduaneras las que provocan el contrabando, sino la protección que se da a la industria nacional, al supeditar la entrada de productos extranjeros a permisos previos de importación, que al ser de difícil obtención, hacen que se origine el contrabando, y por consecuencia, no se paguen los impuestos

correspondientes. Es entonces, la restricción administrativa para la importación de mercancías, lo que incrementa el contrabando.

Mientras no se cuente con autoridades y empresas comprometidas con el cumplimiento de la ley por encima de todo, se carecerá eternamente de un verdadero Estado de Derecho y se seguirá en un "Estado Pirata o Contrabandista". Tiene que haber unión y voluntad política entre el sector privado y el gobierno.

Ahora bien, cuando se afirma que los altos niveles de contrabando y corrupción en México provocan *disminución de intercambio y expansión comercial, principalmente con Estados Unidos y China*, es porque las cifras marcadas en el capítulo cuatro, demuestran que con Estados Unidos, ha disminuido sus ventas como proveedor de mercancías. Actualmente, México ocupa el tercer lugar como proveedor de mercancías a Estados Unidos, debido a la competencia y crecimiento económico de China.

A pesar de que con el TLC, la relación comercial de México con Estados Unidos, el déficit fiscal (capital carente) de cinco mil millones de dólares en 1994 paso a un superávit (capital sobrante) de 30 mil millones de dólares en el año 2003, con la estrategia de liberalización de mercados, Estados Unidos está aprovechando las ventajas de haber firmado el TLCAN, al aprovechar la disminución de las barreras arancelarias, por lo que los beneficios de ambos países son desiguales.

En los primeros meses de 2003, las ventas mexicanas a China fueron de 355 millones de dólares y fueron equivalentes a sólo 0.29 por ciento de la exportación total efectuada por México. En este sentido, el valor de las exportaciones mexicanas a China se ve opacado por el creciente monto de las importaciones procedentes del país asiático. Sectores del calzado, vestido y vidrio de México están alarmados por el crecimiento de las exportaciones chinas, y señalan que no pueden competir con los productos asiáticos, cuyos precios son hasta 60 por ciento inferiores a los nacionales.

La competencia china es difícil de enfrentar, por lo que el gobierno de México debe reforzar sus mecanismos de acción, principalmente en las aduanas fronterizas, para disminuir la entrada de mercancía ilegal y frenar un poco el contrabando, que es la vía por el que ingresa en gran número la mercancía proveniente de ese país asiático.

Cuando se señala que las empresas privadas y la aduana-gobierno no realizan de forma transparente las operaciones de comercio exterior, los *bajos niveles de bienestar social y desarrollo económico* se ven agudizados, se debe porque la sucesión de crisis de los sexenios anteriores, ha provocado que en los últimos años hayan miles y miles de desempleados. Al no tener soluciones concretas que ofrecer a una sociedad de bajos ingresos y sin trabajo, el gobierno permitió y permite que el sector informal crezca. El crecimiento económico ha sido muy modesto, lo que ha provocado que la mayor parte de la población no cuente todavía con un nivel de vida de mayor calidad y bienestar económico y social.

La incompetencia histórica de las autoridades en el manejo político y económico del país es una de las principales razones que han originado los problemas de contrabando y piratería, principalmente en su forma "bronca", al entrar al país por puntos aduanales no autorizados, y "contrabando técnico", que consiste falsificar la clasificación arancelaria, y es el que actualmente ha adquirido mayor relevancia, por lo que el combate al contrabando no es tarea fácil, se trata de una actividad que adquiere nuevas formas y características. Aunque, hay que tomar en cuenta que el antiguo esquema de economía cerrada era el incentivo más jugoso para fomentar el contrabando de productos extranjeros.

Gran parte de los ingresos del Estado provienen de toda la gama de contribuciones que la sociedad civil aporta, por lo que el problema del contrabando y evasión de pago de impuestos trae consigo un serio impacto económico que se puede caracterizar por efectos negativos, como reducción de los recursos económicos que el Estado necesita para poder satisfacer las necesidades de la sociedad.

Asimismo, la evasión fiscal perjudica a los diferentes participantes de los procesos de distribución de mercancías, que ingresan al país por vía legal, pues las condiciones y costos económicos no resultan equiparables con las ganancias de quienes intervienen en la actividad contrabandista.

El gobierno en efecto ha tomado medidas para frenar el problema, pero de nada sirve cerrar las fronteras a las importaciones ilegales si la planta productiva no es competitiva. El contrabando es un problema serio, pero mientras siga siendo un fantasma cuyas dimensiones no se conocen con exactitud, solamente servirá para paralizar la economía, el comercio y bienestar social. El combate debe empezar por analizar el rumbo en el que se puede avanzar; por un lado, observar con mayor claridad cuáles son las áreas en las que ni con importaciones legales se puede competir, lo que obliga a reubicar, de manera organizada, las áreas en las que sí se puede ofrecer un valor agregado. Y, por otra, obliga a anticipar el futuro, para prepararse y ser competitivos en un mundo donde los aranceles habrán dejado de existir.

Es claro entonces, que en el tema de la represión al contrabando y piratería, hay otros elementos que también influyen mucho en la dificultad para que las entidades del gobierno tomen medidas más drásticas. Primero, alrededor del contrabando y la falsificación hay una gran corrupción dentro de las instituciones encargadas de regular el comercio exterior. Segundo, hay un problema social que agregado a los demás problemas que hoy tiene el país hace muy difícil tomar medidas de represión realmente efectivas.

Es evidente también, que desde siempre la aduana en México ha sido objeto de severas críticas, su transformación hasta la época actual ha sido muy lenta y difícil, principalmente porque en su interior la corrupción ha prevalecido; por ello, los funcionarios al frente de esta dependencia deben prepararse para enfrentar los problemas, con una mentalidad limpia y transparente.

## **Recomendaciones para el buen desempeño aduanal en materia administrativa y operativa**

Con el propósito de mejorar el servicio aduanal y así poder combatir y prevenir la piratería y el contrabando, principales problemas que afectan el comercio de México, es necesario que se modifiquen las aduanas no solamente en el marco normativo sino indiscutiblemente en su manera de operar, pues con base al estudio presentado, se puede concluir que la aduana no muestra signos positivos ante la transformación y modernización efectuada en ella, por el contrario, sigue presentando varios problemas y vicios en su interior, lo que requiere de una atención especial por parte del gobierno.

En ese sentido, se hacen las siguientes propuestas:

1. El sistema aduanero mexicano debe contar con normas legales específicas y sustantivas, excluyendo procedimientos, pues éstos entran en materia de reglamentos. Además, de la actualización permanente de la normatividad en la materia, a fin de contar con un marco moderno y adecuado a las necesidades de los diversos protagonistas del comercio exterior. En materia legal debe ser un sistema que no admita errores y que sea inflexible para aplicar las reglas, principalmente, al declarar las mercancías antes del despacho aduanal.
2. La ley aduanera sólo se limita a imponer infracciones cuando se lleva a cabo una práctica ilícita. Por lo que, debe contemplar el término de delito. El delito es sancionado por el poder judicial mediante los tribunales y la infracción es sancionada por una autoridad administrativa. El delito se sanciona con la privación de la libertad; las infracciones se sancionan con una multa.
3. La operación aduanera debe simplificar y racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de acción, buscando siempre el eficaz servicio para las

usuarios, esto es la automatización complementaria e integral, para agilizar los procesos de importación y exportación. De igual forma, la aduana-gobierno debe ofrecer programas de capacitación tanto a funcionarios como a importadores y exportadores para la asesoría en comercio y logística internacional, a través de cursos y seminarios con costos de recuperación accesibles.

4. Las aduanas del país necesitan mejorar continuamente, enfrentando nuevos retos. Se requiere entonces, que el personal siempre se esté preparando en todos los niveles, y que la educación sea el soporte fundamental para que se tengan los conocimientos necesarios, las habilidades y actitudes que demanda el trabajo en equipo. Asimismo, el personal debe tener, sueldos justos y prestaciones adecuadas, con programas permanentes de incentivos y reconocimientos que mantengan motivado el nivel creativo y de operaciones, con el fin de garantizar la permanencia del personal operativo, técnico y profesional, para evitar la corrupción y el contrabando.
5. Es necesario también que agentes y apoderados aduanales se profesionalicen y adecuen sus estructuras a un comercio exterior cada vez más despersonalizado e informáticamente registrado, debido al auge de los tratados comerciales.
6. Para erradicar las actividades de contrabando y piratería, es preciso se encuentren permanentemente órganos de supervisión en las aduanas de mayor tráfico, y se instrumenten nuevas estrategias de detección y prevención de ilícitos. Asimismo, se sugiere la adquisición de nuevos equipos para revisar cargamentos de manera más segura y rápida.
7. Crear un padrón de servidores públicos que registre a todos aquellos que hayan incurrido en irregularidades con el propósito de que no vuelvan a reingresar en otras aduanas.

8. Verificar la existencia de los importadores y, cancelar su registro si no se comprueba su domicilio fiscal. Respecto a los proveedores extranjeros, se debe verificar también su existencia y si efectivamente expidió la factura en los términos presentados a la autoridad. En caso de ser falso o inexistente se deben embargar la mercancía en futuras importaciones.
9. Cancelar la patente de agentes aduanales de forma definitiva, si se comprueba que realizan operaciones de comercio exterior con datos falsos o inexistentes, y no otorgar otro registro.
10. La aduana-gobierno debe planear y programar visitas domiciliarias a los importadores y agentes aduanales que se han detectado como subvaluadores.
11. Contar con una base de datos de todos los agentes aduanales y sus apoderados, con el fin de llevar un control de las personas autorizadas para promover el despacho.
12. Debe también analizarse, por parte de las autoridades hacendarias, si es correcto o no establecer altas tarifas arancelarias, que fomentan la actividad contrabandista, pues se buscará introducir al país la mercancía altamente gravada.
13. Las políticas de fiscalización interna en materia aduanera siguen siendo viejas y lejos de una realidad nacional e internacional. La aduana debe tener mayor fortaleza como institución, para que pueda maniobrar y decidir, ya que en la actualidad la aduana mexicana tiene el rango de una Administración General, y eso limita su labor. Por ello, se plantea la posibilidad de crear una Administración General Aduanera como órgano descentralizado de la SHCP e independiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), con autonomía administrativa, económica, presupuestal y técnica, evitando así la duplicidad de funciones y procedimientos.

14. Dadas las características actuales de globalización en la que se encuentra inmerso México, es necesario que ocurran cambios al interior de las aduanas. Los funcionarios aduaneros deben dejar de lado su ambición de poder, y trabajar de forma honesta, aunque esto es algo prácticamente imposible.
15. Tanto el sector público y privado deben buscar acciones reales en conjunto. El gobierno debe establecer un plan integral permanente y no sexenal, capaz de ajustarse a los cambios no predecibles, pero siempre con un objetivo firme. El sector privado debe tomar participación activa, con inversión y búsqueda de conocimientos y técnicas nuevas.
16. En lo que toca al dumping, es necesario que el país implemente medidas que beneficien a los productores nacionales, ya que éstos forman parte de un sector muy importante de la economía; que los aranceles sean aplicados de forma tal, que al sumarse al valor normal del producto éstos tengan un valor superior a los que se producen localmente; que la OMC se encuentre en capacidad de velar por todas aquellas prácticas que afecten la economía de sus países miembros; que los productores mexicanos se preparen para ser cada día más competitivos y tener así asegurado el mercado nacional y que las empresas opten por poner en práctica la calidad total dentro de la organización y en sus productos, de manera que éstos sean de gran aceptación en el mercado internacional.
17. Sin duda, se vive una era en la que la tendencia hacia la "apertura al exterior", interdependencia e integración económica es el común denominador para todos los países. Sin embargo, la liberalización económica, los tratados y acuerdos comerciales regionales y multilaterales han dado resultados inequitativos y no han proporcionado los beneficios esperados, por el contrario, se ha agudizado más la desigualdad entre regiones, países y clases sociales dentro de un mismo país. En los mercados de bienes y servicios se eliminaron las prácticas de

proteccionismo arancelario, pero al mismo tiempo se crearon nuevas formas de proteccionismo no arancelario como subsidios, medidas antidumping, reglas de origen, controles de calidad, ecológicos y de equidad laboral. La desregulación de los mercados, lejos de impulsar una mayor competencia tienden a promover y consolidar formas monopólicas en detrimento de la libre competencia. Lo que se necesita es que se elimine el proteccionismo de los países industrializados y se puedan supervisar los flujos internacionales de inversión productiva, a partir de organismos internacionales fuertes que den estabilidad al nuevo orden mundial, pues la OMC no ha resuelto la desigualdad, por un lado ha reclamado la especialización productiva de los países en vías de desarrollo, pero por otro es incapaz de terminar con las prácticas de proteccionismo de los países desarrollados.

18. México ha hecho hasta lo imposible por tratar de permanecer dentro del proceso de la globalización, lo cual está bien, pero su incorporación a este nuevo orden no debe, de ninguna manera, realizarse mediante copia acrítica y mecánica de experiencias ajenas. Ni mucho menos encaminarse por bases trazados desde fuera, mediante la adopción de fórmulas que no son necesariamente las más adecuadas y benéficas ni para él, ni para el conjunto de los países latinoamericanos. Lo anterior no debe interpretarse como sugerencia de aislamiento y autosuficiencia, lo que es más idóneo es realzar la verdadera integración en grandes bloques, pero a partir sólo de intereses nacionales y de verdaderas políticas de desarrollo. Debe darse una relación de beneficios mayores en el país, de acuerdo a sus propias necesidades, para lograr no sólo el crecimiento sino también el desarrollo respecto a derechos humanos, ecología, niveles de vida, salarios, capacidad de autodeterminación, democracia, migración, y por supuesto, en la economía y comercio.

Con esas medidas, el ingreso a la lógica internacional y fomento de las actividades de exportación e importación de las empresas micro, pequeñas y medianas,

estará garantizado. Se debe avanzar y no quedarse a la mitad del camino, porque si bien es cierto que la apertura de México al comercio internacional sucedió de manera precipitada, es indispensable continuar el avance de las reformas que se han emprendido en este sentido, donde la competencia ha entrado en todos los ámbitos de la actividad económica, y las *aduanas* juegan un papel sumamente importante.

Tal como lo señala David W. Eaton, actualmente las empresas mexicanas compiten con empresas estadounidenses, chinas, alemanas y japonesas como resultado de la apertura comercial, lo que demanda a un México más competitivo en todos sus sectores, con una sociedad más educada y preparada, con altas capacidades técnicas y profesionales, consciente de sus deberes y compromisos. Una sociedad que tenga como principios la honestidad, el respeto al trabajo, enemiga de la corrupción y de los actos ilícitos. Esto es lo que se necesita: una sociedad con la mentalidad diferente, de altos emprendedores, con instituciones sólidas, funcionales y armónicas.

Una forma sostenible para mejorar la posición internacional y la relación de intercambio de un país, es conseguir producir con mayor eficacia, calidad y a menor costo, para ello, lo que se debe hacer es mejorar la organización productiva e institucional, la formación de trabajadores y generación de tecnología para ser competitivos.

Mientras lo producido en otro país sea de menor precio y mayor calidad que lo fabricado internamente habrá contrabando, corrupción y deformaciones de la economía. La única forma de frenar estos actos es garantizar el libre intercambio de mercancías y servicios y fortalecer el papel de la aduana en cuanto a su papel de recaudador de impuestos y regulador de entrada y salida de mercancías.

La aduana es una entidad en donde poco se hace para limpiar y fortalecer su estructura, y si se quiere que los sectores empresariales no sigan siendo atacados por el contrabando y la piratería, es necesario que el gobierno mexicano volteé a

ver a esta dependencia, pero para hacer algo y para cambiar su carácter burocrático. El contrabando debe combatirse en las aduanas, cuando la mercancía está ingresando al territorio nacional y no cuando ya está en las calles. Su nueva misión debe ser de servicio, procurando que todos sus procesos de atención sean ágiles; y deberá dedicarse más al cobro de los impuestos aduaneros que sólo a su clásica tarea de control de entrada y salida de mercancías, que ha venido desempeñando durante toda su existencia.

Finalmente, sólo quiero expresar el deseo de que esta investigación haya contribuido y proporcionado elementos necesarios para alentar a los interesados en comercio exterior a escribir y adentrarse en la materia, pues es patente la importancia creciente que tiene en México, y porque es uno de los caminos para lograr el desarrollo, en poco o mucho, de la sociedad entera del país y del mundo.

# ANEXOS

## ANEXO 1

## LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1993, modificada por la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario publicada el 12 de mayo de 1995 y por decretos publicados el 24 de diciembre de 1996 y el 23 de enero de 1998.

TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales

CAPÍTULO I Del objeto de la ley

CAPÍTULO II De las actividades reservadas

ART. 5º. – Están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en las siguientes áreas estratégicas:

- I. Petróleo y demás hidrocarburos;
- II. Petroquímica básica;
- III. Electricidad;
- IV. Generación de energía nuclear;
- V. Minerales radiactivos;
- VI. Comunicación vía satélite;
- VII. Telégrafos;
- VIII. Radiotelegrafía;
- IX. Correos;
- X. (Derogada);
- XI. Emisión de billetes;
- XII. Acuñación de moneda;
- XIII. Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos; y
- XIV. Las demás que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

Art. 6º. – Las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación, están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros:

- I. Transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería;
- II. Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo;
- III. Servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión distintos de televisión por cable;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia, y
- VI. La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La inversión no podrá participar en las actividades y sociedades mencionadas en el presente artículo directamente ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley.

CAPÍTULO III De las actividades específicas y adquisiciones con regulación específica.

Art. 7º. – En las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación la inversión extranjera podrá participar en los porcentajes siguientes:

- I. Hasta el 10% en:  
Sociedades cooperativas de producción;
- II. Hasta el 25% en:
  - a) Transporte aéreo nacional;
  - b) Transporte en aerotaxi; y
  - c) Transporte aéreo especializado;
- III. Hasta el 49% en:
  - a) Sociedades controladoras de grupos financieros;
  - b) Instituciones de banca múltiple;
  - c) Casas de bolsa;
  - d) Especialistas bursátiles;
  - e) Instituciones de seguros;
  - f) Instituciones de fianzas;
  - g) Casas de cambio;
  - h) Almacenes generales de depósito;
  - i) Arrendadoras financieras;
  - j) Empresas de factoraje financiero;
  - k) Sociedades financieras de objeto limitado;
  - l) Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley del Mercado de Valores;
  - m) Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión;
  - n) Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
  - o) Administradoras de fondos para el retiro;
  - p) Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades;
  - q) Impresión y publicación de periódicos de circulación exclusiva en territorio nacional;
  - r) Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales;
  - s) Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura;
  - t) Administración portuaria integral;
  - u) Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en los términos de la ley de la materia;
  - v) Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria;
  - w) Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario, y
  - x) Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.
- IV. (Derogada).

Los límites para la participación de inversión extranjera señalados en este artículo, no podrán ser rebasados directamente, ni a través de fideicomisos, convenios, pactos sociales o estatutarios, esquemas de piramidación, o cualquier otro mecanismo que otorgue control o una participación mayor a la que se establece, salvo por lo dispuesto en el Título Quinto de esta ley.

Art. 8º. – Se requiere resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación:

- I. Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior, tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje;
- II. Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura;
- III. Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público;
- IV. Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados;
- V. Servicios legales;
- VI. Sociedades de información crediticia;
- VII. Instituciones calificadoras de valores;
- VIII. Agentes de seguros;
- IX. Telefonía celular;
- X. Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados;
- XI. Perforación de pozos petroleros y de gas, y
- XII. Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.

Art. 9º. – Se requiere resolución favorable de la Comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social, únicamente cuando el valor total de activos de las sociedades de que se trate, al momento de someter la solicitud de adquisición, rebase el monto que determine anualmente la propia Comisión.

TÍTULO SEGUNDO	De la adquisición de bienes inmuebles, la explotación de minas y aguas, y de los fideicomisos.
TÍTULO TERCERO	De la constitución y modificación de sociedades.
TÍTULO CUARTO	De la inversión de personas morales extranjeras.
TÍTULO QUINTO	De la inversión neutra.
TÍTULO SEXTO	De la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
TÍTULO SÉPTIMO	Del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.
TÍTULO OCTAVO	De las sanciones.

## ANEXO 2

**REGÍMENES ADUANEROS**

El artículo 90 de la Ley Aduanera y Apéndice 2 de la Resolución de Comercio Exterior para 2002 establece que las mercancías que se introduzcan o extraigan del territorio nacional, podrán ser destinadas a alguno de los regímenes aduaneros siguientes, de acuerdo a su destino final:

- a) *Definitivo*, se refiere que las mercancías definitivamente salen del país o se quedan en él.
- b) *Temporales*, que se importan o exportan temporalmente. Se importan temporalmente para retornar al extranjero en el mismo estado; y para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. Se exportan temporalmente para retornar al país en el mismo estado; y para elaboración, transformación o reparación. Este régimen lo llevan a cabo principalmente PITEX y maquiladoras.
- c) *Depósito fiscal*, en este régimen existe la ventaja de diferir el pago de impuestos, y consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito.
- d) *Tránsito de mercancías interno o internacional*, consiste en el traslado de mercancías, bajo control fiscal, de una aduana nacional a otra.
- e) *Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado* consiste en la introducción de mercancías extranjeras o nacionales, a dichos recintos para su elaboración, transformación o reparación, para ser retornadas al extranjero o para ser exportadas, respectivamente.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Roca, Felipe. Clasificación arancelaria de las mercancías, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002.
- Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica, México, FCE, 1993.
- Balassa, Bela. Hacia una teoría de la integración económica, México, FCE, 1979.
- Balsadua, Ricardo Xavier. Introducción al Derecho Aduanero, Buenos Aires, Edit. Abeledo-Perrot, 1990.
- Basave, Jorge, *et. al.*, Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI, México, Porrúa, 2002.
- Blanco Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo, México, FCE, 1994.
- Calva, José Luis. Globalización y bloques económicos: realidades y mitos, México, Ed. Juan Pablos, 1995.
- , México más allá del Neoliberalismo, México, Edit. Plaza & Janés, 2000.
- Carmona, Salvador. La vía mexicana del desarrollo ante la globalización, México, Universidad de Puebla, 2002.
- Carvajal Contreras, Máximo. Derecho Aduanero, México, Ed. Porrúa, 1995.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2003.
- Código de conducta internacional de la OMC sobre Valoración Aduanera.
- Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.
- Cordero, María Elena (compiladora). ¿Qué ganamos y qué perdimos con el TIC?, México, Siglo XXI, 1996.
- Chacholiades, Miltiades. Economía Internacional, Segunda edición, México, Edit. Mc Graw-Hill, 1992.
- Chávez, Paulina. Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994, México, IIE-UNAM, 1996.

De Sebastián, Luis. Neoliberalismo global. (apuntes críticos sobre economía internacional), Madrid, Ed. Trotta, 1997.

Eco, Humberto. Cómo se hace una tesis, México, Editorial Gedisa, 2000.

Flores Olea, Victor. Crítica de la Globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo, México, FCE, 1999.

Glosario de Términos Técnicos, Bancomext, 2000.

Hernández, Enrique y Velásquez, Jorge. Globalización, desigualdad y pobreza, México, Edit. Plaza y Valdez-UAM, 2003.

Huerta G., Arturo. La política neoliberal de estabilización económica en México, límites y alternativas, México, Ed. Diana, 1994.

Ianni, Octavio. La Era del Globalismo, México, Siglo XXI, 1999.

Krugman, Paul (compilador). Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional, México, FCE, 1991.

Ledesma, Carlos A. Nuevos principios de Comercio Internacional, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1997.

Leycegui, Beatriz, *et. al.* Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN, México, Porrúa-ITAM, 1997.

Ley aduanera, México, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., 2002.

Ley de Comercio Exterior, México, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., 2001.

López Villafañe, Víctor. Globalización regionalización desigual, México, Siglo XXI, 1997.

Margain Manatou, Emilio. Derecho Tributario Mexicano, México, Editorial Porrúa.

Mussali Galante, Rina. El desencuentro americano: México y Estados Unidos en la globalización, México, Instituto Mora, 2000.

Ortiz Wadgyamar, Arturo. Introducción al Comercio y Finanzas Internacionales de México, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2000.

Padua, María Eugenia. México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la globalización, México, Distribuciones Fontarama, 1999.

Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).

Reyes Díaz-Leal, Eduardo. Facilidades para exportar, México, Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 1996.

Rohde Ponce, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2000.

Roett, Riordan (compilador). La liberalización económica y política de México, México, Siglo XXI, 1993.

Rosas, María Cristina. Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio, México, Instituto de Investigaciones Económicas, FCPyS, UNAM, 1995.

Rueda Peiro, Isabel. Las micro, pequeña y mediana empresas en México en los años 90, México, UNAM-IIE, 2001.

Sepúlveda, César (compilador). La política internacional de México en el decenio de los 80, México, FCE, 1994.

Tamames, Ramón. Diccionario de Economía y Finanzas, Madrid, Ed. Alianza, 1998.

Urquidí, Víctor. México en la Globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo, México, FCE, 1997.

Vega Canovas, Gustavo (compilador). México ante el Libre Comercio con América del Norte, México, COLMEX, 1992.

Villarreal González, Diana R. (compiladora). La política económica y social de México en la globalización, México, UAM, 2000.

W. Eaton, David. México y la Globalización, México, Edit. Trillas-ITESM, 2001.

Witker, Jorge. Introducción a la Valoración Aduanera de las Mercancías, México, Ed. Mc Graw Hill, 1998.

------. Derecho Tributario Aduanero, México, UNAM, 1995.

Zorrilla Arena, Santiago y Silvestre Méndez, José. Diccionario de Economía, 2da. edición, México, Ed. Limusa, 1994.

## HEMEROGRAFÍA

Arellano, Leandro. "Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado", en Revista de Relaciones Internacionales, No. 63, julio-septiembre, 1994.

Báez López, Gustavo A. "México y las prácticas desleales de comercio" en Revista Comercio Exterior, Vol. 51, No. 9, BANCOMEXT, México, septiembre 2001, pp. 808-811

Cid Capetillo, Ileana y Márquez Calderón, María de los Ángeles. "Lineamientos Generales para la elaboración de proyectos de Investigación y para la redacción" en Cuaderno de Relaciones Internacionales, No. 1, CRI-UNAM.

Cuadra, Héctor. "Globalización" en Relaciones Internacionales, No. 71, julio-septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1999, pp. 107-110

De la Rosa Mendoza, Juan Ramiro. "Relaciones entre apertura y crecimiento económico en México" en Revista Comercio Exterior, Vol. 51, No. 5, BANCOMEXT, México, mayo 2001, pp. 438-445

"El contrabando, cadena de corrupción", en Proceso, No. 1278, 29 de abril, 2001.

Enrique Loera, Jorge. "La reforma aduanera de México" en Revista Comercio Exterior, Vol. 46, No.5, BANCOMEXT, México, mayo 1996, pp. 387-393

Lozano, Lucrecia. "Globalización y regionalización en la economía internacional" en Relaciones Internacionales, No. 59, julio-septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1993, pp. 47-54

Ohmae, Kenichi. "The rise of the region State", en Foreign Affairs, 1993.

Palacio Morena, Juan Ignacio. "Competencia global, integración parcial" en Revista Comercio Exterior, Vol. 51, No. 5, BANCOMEXT, México, mayo 2001, pp. 370-375

Ramírez, Javier. "El jefe de la aduana es el mayor contrabandista", Bajo Palabra, No. 47, Año IV, noviembre 2003.

Rosas González, Ma. Cristina. "Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?" en Relaciones Internacionales, No. 71, julio-septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1996, pp. 27-43

Sánchez, Georgina. "México-OMC: ¿y después del libre comercio?" en Revista Comercio Exterior, Vol. 52, No. 12, BANCOMEXT, México, diciembre 2002, pp. 1068-1077

Sarmiento Luebbert, Humberto. "Repercusiones de la apertura comercial en la economía mexicana" en Revista Comercio Exterior, Vol. 49, No. 10, BANCOMEXT, México, octubre 1999, pp. 930-931

Villarreal, René. "La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica" en Revista Comercio Exterior, Vol. 51, No. 9, BANCOMEXT, México, septiembre 2001, pp. 772-788

Zabludovsky, Gina. "El término globalización: algunos significados conceptuales y políticos" en Relaciones Internacionales, No. 71, julio-septiembre, CRI-FCPyS, UNAM, México, 1996, pp. 11-18

Periódicos nacionales (varios días): El Financiero, La Jornada, El Reforma, El Economista, El Universal.

## INTERNET

[http:// www.aduanas.sat.gob.mx](http://www.aduanas.sat.gob.mx)

[http:// www.caaarem.org.mx](http://www.caaarem.org.mx)

[http:// www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

[http:// www.bancomext.gob.mx](http://www.bancomext.gob.mx)

[http:// www.comerciointernacional.com.mx](http://www.comerciointernacional.com.mx)

[http:// www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin.html](http://www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin.html)

[http:// www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/1996/b30-96.html](http://www.shcp.gob.mx/estruct/unicoms/boletin/1996/b30-96.html)

[http:// www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx)

[http:// www.wto.org](http://www.wto.org)

[http:// www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

[http:// www.economista.com.mx](http://www.economista.com.mx)

[http:// www.bufeteinternacional.com.mx](http://www.bufeteinternacional.com.mx)

<http://www.presidencia.gob.mx.plannacionaldedesarrollo/1995-2000>

<http://www.mincomex.gov.co>

<http://www.almargen.com.mx>

<http://www.mexico.com>

<http://www.universia.net.mx>

<http://www.decidir.com>