



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

COMPARACIÓN ENTRE LAS ADUANAS MEXICANAS Y
LAS EUROPEAS: UNA VISIÓN A SU PROBLEMÁTICA
Y RETOS ACTUALES.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
PRESENTA:
LIZBETH SARAHÍ MORALES ORTIZ

ASESORA: MTRA. CLAUDIA MÁRQUEZ DÍAZ

MARZO, 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la fuerza para terminar mis estudios, por mi familia y por mis amigos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México en especial a la FES Acatlán que me cobijo en sus aulas brindándome el privilegio de ser parte de esta gran institución y darme la oportunidad de vivir experiencias inolvidables.

Desde el fondo de mi corazón a mis dos ángeles de la guarda mi tía Adela y mi primo Diego (q.e.p.d.) quienes siempre están a mi lado...

A mis padres por darme la libertad de elegir a pesar que no siempre tomo las mejores decisiones, por su ejemplo constante de tenacidad, fortaleza y por todo el amor que me dan. Papá mil gracias por tus consejos, por ser mi mejor amigo pues me has enseñado que en la vida lo más importante es alimentar el alma, enfrentar los problemas y sonreír. Mamá, agradezco tu ejemplo de perseverancia, lucha, ética y amor al trabajo, pero sobretodo me has demostrado que siempre debo ser fiel a mis principios. Gracias a ambos por darme el privilegio de ser su hija y por creer en mí ¡¡LOS AMO!!

A mi hermana Claudia quien además de ser mi mayor inspiración y mejor amiga, ha sido mi compañera de juegos, alegrías y tristezas. Agradezco todo tu apoyo y las palabras de aliento que me diste en la realización de esta meta. TE ADORO

A toda mi familia en especial a mis abuelitos Juan y Maria Luisa por dedicarme 18 años de su vida, mis tías Marina, Edith y Paty sin duda mis mejores aliadas... mis tíos Fernando, Rene, Carlos y José Luis por sus cuidados y ayuda con mis primeras tareas.

A mis primos Fanny, Jessica, Daniela, Christian, Luis, Emiliano y Fernando, mis ángeles y quienes hasta en los peores momentos me hacen feliz con sus sonrisas y ocurrencias.

A mis amigos, en especial a Fabiola por que fue desde un principio parte de este proyecto, por tus consejos y compañía durante todos estos años pero sobretodo mil gracias por entregar lo mejor de ti en nuestra amistad. A Paola, mi cómplice, amiga y hermana ya que hemos creado una amistad única que se hace más fuerte con el paso del tiempo. Citlali, Isabel, Verónica, Roberto, César, Noé y Jonathan por su amistad pero sobretodo por hacer los días en la Universidad inolvidables con su compañía.

A Rubén, Soledad, Alberto, Ivette, Gustavo, Guadalupe y Jazmín, por ser mis amigos y estar siempre presentes en mi vida.

A todos profesores, quienes me inculcaron un amor muy grande hacia la UNAM y a través de sus clases me transmitieron sus conocimientos y una gran motivación por ser cada día una mejor persona y demostrar que los egresados de la FES Acatlán podemos llegar muy lejos.

A la profesora Claudia Márquez quien creyó en mi y me brindo toda su confianza, apoyo y dedicación para la culminación de esta investigación. Como su alumna aprendí que debo esforzarme por lograr mis metas ya que todo se puede en esta vida... desde el fondo de mi corazón GRACIAS.

A mis Sinodales, Mtra Verónica Guadalupe Maldonado Pérez, Mtro. Ernesto Vázquez Cruz, Lic. Antonio Estévez Guzmán y al Mtro Manuel Martínez Justo, por sus valiosos comentarios y aportaciones. También por el tiempo y la dedicación.

Y por último pero no menos importante agradezco al amor de mi vida José Manuel por ser mi compañero y aliado en esta aventura que apenas comienza, por alentarme y no permitir que cayera en la frustración todas las veces que creí que terminar era casi imposible...también por el proyecto de vida que soñamos y espero con ansias se realice ¡¡¡TE AMO !!!

POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU

INDICE

INTRODUCCIÓN

| | |
|------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.- EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO..... | 1 |
| 1.1 Primeros modelos económicos | 1 |
| 1.2 Los años del cambio: sustitución de importaciones..... | 4 |
| 1.3 La década del fomento a las exportaciones..... | 5 |
| 1.4 Apertura comercial: entrada al GATT 1986..... | 7 |
| 1.4.1 Tratados de Libre Comercio suscritos por México..... | 10 |
| | |
| 2.- ANTECEDENTES DE LAS ADUANAS MEXICANAS | 26 |
| 2.1 Historia Universal de las Aduanas..... | 29 |
| 2.2 Inicios de la Aduana en México..... | 29 |
| 2.2.1 Época independiente..... | 30 |
| 2.2.2 Aduanas antes y después de la Revolución..... | 31 |
| 2.2.3 Transformación de la Aduana..... | 33 |
| 2.3 Concepto de Aduana..... | 39 |
| 2.3.1 Actores..... | 41 |
| 2.3.2 Clasificación..... | 43 |
| 2.3.3 Funciones..... | 47 |
| 2.4 Autoridades aduaneras..... | 51 |
| 2.5 Reglamentación jurídica..... | 59 |
| | |
| 3. ADUANAS MEXICANAS..... | 66 |
| 3.1 Localización..... | 61 |
| 3.2 Estructura..... | 69 |
| 3.3 Actividades comerciales..... | 75 |
| 3.4 Problemas en Aduanas mexicanas..... | 77 |
| 3.4.1 Contrabando..... | 78 |
| 3.4.2 Infraestructura..... | 85 |
| 3.4.3 Competitividad..... | 93 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5 Medidas realizadas por las autoridades mexicanas para erradicar los problemas..... | 100 |
| 4. ADUANAS EUROPEAS..... | 111 |
| 4.1 Antecedentes de la Unión Aduanera..... | 112 |
| 4.1.2 Mercado Único..... | 116 |
| 4.2 Aduanas Europeas..... | 118 |
| 4.2.1 Localización | 122 |
| 4.2.2 Estructura..... | 125 |
| 4.2.3 Funciones..... | 128 |
| 4.2.4 Actividad comercial..... | 131 |
| 4.3 Reglamentación jurídica..... | 137 |
| 4.4 Principales problemas que enfrenta la Aduana europea..... | 143 |
| 4.5.1 Contrabando..... | 143 |
| 4.5.2 Infraestructura..... | 147 |
| 4.5.3. Competitividad..... | 152 |
| 4.5 Medidas realizadas por las autoridades europeas para erradicar los problemas..... | 156 |
| | |
| 5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ADUANAS MEXICANAS Y EUROPEAS..... | 161 |
| 5.1 Principales retos para la aduana mexicana y las europeas..... | 162 |
| 5.2 Análisis de las propuestas de los gobiernos mexicano y europeo para disminuir el contrabando.... | 163 |
| 5.3 Cambios necesarios en las aduanas mexicanas y europeas para elevar la competitividad..... | 169 |
| 5.3.1 Trámites..... | 171 |
| 5.3.2 Personal aduanero..... | 172 |
| 5.4 Evaluación de la infraestructura aduanera mexicana y europea..... | 174 |
| | |
| CONCLUSIONES..... | 178 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 183 |
| | |
| ANEXOS | 192 |

INTRODUCCIÓN

Al finalizar la Revolución Mexicana no hubo duda que la economía debía adquirir un nuevo rumbo acorde con los cambios que el pueblo había demandado y por los cuales inició esta lucha armada. A pesar de los esfuerzos, el gobierno se dio cuenta que no tenía los recursos para apoyar la generación de nuevas empresas y mucho menos contaba con una estructura aduanal capaz de soportar grandes cantidades de intercambio comercial, por esta razón fue necesario proteger la incipiente industria nacional a través de trabas impuestas a todos aquellos importadores que al notar que internamente no se les podía dotar ni de calidad, ni de precios competitivos, optaron por comprar en el extranjero todos los bienes que más que ser necesarios, el Gobierno les otorgara permisos. Con el paso del tiempo este modelo llegó a su fin logrando las autoridades comprendieran la necesidad de impulsar las exportaciones e importaciones con políticas como la apertura de fronteras.

Después de la drástica devaluación del peso en 1982 continuaron las labores por liberar fracciones arancelarias de permisos previos. En 1986, con la entrada de México al GATT el gobierno mexicano se ve más obligado a combatir los obstáculos que impedían el progreso del comercio exterior, por supuesto que las aduanas no tenían por que ser sinónimo de dificultad, si en años anteriores, se les hubiese atendido. Como consecuencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte se intensifican las labores en las aduanas y en el sistema legislativo para eficientar la calidad en los servicios otorgados sobretodo porque debido al incremento en el volumen de mercancías que cruzan por la frontera norte resulto más que urgente la modernización de las 48 aduanas.

Se ha logrado mejorar las instalaciones aduaneras incluso se han impuesto candados para evitar la corrupción al interior de estos recintos, pero aún existen problemas como el contrabando que amenaza con desaparecer sectores como el textil o juguetero debido a que la industria nacional no puede competir con los precios tan bajos de quienes introducen ilegalmente bienes a territorio nacional sin el respectivo pago de impuestos o la presencia de un certificado de origen que avale las preferencias arancelarias. De igual manera, existe un atraso en el cuidado a carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos, los cuales impiden que los empresarios tengan la seguridad y confianza de que sus materiales llegarán sin contratiempos a su lugar de destino, esto sin mencionar que la poca competitividad que presentan algunas aduanas en cuanto a calidad en los servicios, sea uno de los factores que impide a nuestro país la recepción de más inversiones.

A pesar de estos inconvenientes el gobierno mexicano ha intentado implementar programas y medidas que contribuyen a que diversos sectores de la economía mexicana agilicen sus operaciones de comercio exterior, como ejemplo, hoy día la mayoría de las aduanas cuentan con Rayos Gamma permitiendo un despacho más rápido al revisar sólo un 10% de todos los embarques, también la estructura de las

instalaciones aduaneras ha mejorado e incluso existe rotación del personal aduanero para evitar actos de corrupción.

Parte de esta investigación aborda la situación actual de las aduanas europeas, sus orígenes, estructura, localización, funcionamiento y dificultades, debido a que después de superar los rezagos de dos Guerras Mundiales, hoy es uno de los bloques económicos más importantes del mundo, el cual a través de esfuerzo y dedicación se ha caracterizado por la eliminación de sus fronteras interiores y por agilizar el despacho aduanero.

La motivación por llevar a cabo este proyecto consistió en aportar a las ciencias sociales un estudio amplio sobre las aduanas mexicanas y europeas enfatizando en problemas que alteran su funcionamiento tales como el contrabando o la falta de infraestructura nacional. Igualmente se considero necesario analizar que tan conveniente resultaría aplicar algunos elementos del modelo europeo e introducirlos en México sin dañar los intereses nacionales. A nivel personal se intento proporcionar un material de calidad que propusiera un verdadero cambio dentro del sistema aduanero nacional sobretodo con el análisis de propuestas encaminadas a disminuir los casos de contrabando y ofreciendo soluciones para elevar la competitividad dentro de las aduanas.

Por estas razones se planteó como objetivo principal evaluar el funcionamiento de las 48 aduanas mexicanas y determinar si la reducción y/ o unificación de las mismas de acuerdo a la región y actividades en común, puede ser viable para organizar los flujos comerciales. Del mismo modo realizar una comparación de las aduanas mexicanas y europeas a fin de analizar si son viables los cambios en el sistema mexicano. Se considero que, para llevar a cabo los objetivos planteados fueran utilizadas tres teorías: Sistémica, de la Globalización y de las Instituciones económicas o Institucionalismo económico.

Asimismo, la hipótesis que se ha planteado consiste en saber si disminuir el número de aduanas en México contribuirá a utilizar adecuadamente los recursos económicos y humanos que se le asignan. Del mismo modo unificar las actividades de las aduanas permitirá dar mayor utilidad a los espacios y organizar de manera más eficiente el proceso aduanal.

Para brindar una respuesta, esta investigación se conforma de 5 capítulos, el primero se titula "Comercio Exterior en México" y en él se estudian los primeros modelos económicos que la nación mexicana implemento desde la época de Porfirio Díaz hasta la entrada al GATT. Ahí mismo se expondrán datos correspondientes a la balanza comercial entre 1994 y 2004 resultado de los múltiples Tratados de Libre Comercio ratificados por nuestro país. Posteriormente, en el capitulo " Antecedentes de las Aduanas Mexicanas" se hace un recuento de los orígenes de las aduanas a nivel mundial y nacional, asimismo se estudiar el concepto, los actores y autoridades aduaneras que se encargan de hacer funcionar las

aduanas. Además se revisará la clasificación y funciones que tienen para finalizar con un breve repaso a la reglamentación jurídica.

El tercer apartado “Aduanas Mexicanas” se muestra la localización de todas aduanas mexicanas, su estructura y actividades comerciales, datos que permitirán reconocer que aduanas son más utilizadas por los empresarios para el movimiento y traslado de sus mercancías, el análisis de esta información permitirá aceptar o refutar la hipótesis planteada al inicio de esta investigación. También se incluirá un estudio acerca de los problemas como el contrabando, infraestructura y competitividad, elementos que afectan el desempeño de las aduanas y para los cuales las autoridades ya han procedido con la ejecución de medidas que contrarresten los daños causados a la economía mexicana.

El capítulo “Aduanas Europeas” examina el progreso que dieron las naciones europeas al pasar de unión aduanera a mercado único, asimismo se estudiará la localización, estructura, funcionamiento, actividades comerciales y reglamentación jurídica de las aduanas europeas. Finalizando con la presentación de la problemática que les aqueja: contrabando, infraestructura, competitividad así como las medidas implementadas para contrarrestar los efectos negativos que ocasionan.

El último apartado titulado “Comparación entre las Aduanas Mexicanas y Europeas” proporcionará un análisis de todas las propuestas y programas ejecutados por las autoridades correspondientes para hacer frente a los problemas antes descritos, para lograr este fin se hará una comparación entre las aduanas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y de la aduana de Madrid, en España. Con ello, se pretende corroborar la hipótesis de esta investigación y determinar porque la Unión Europea que intercambia volúmenes muy altos de mercancías coordina mejor a sus administraciones logrando uniformidad en decisiones que van desde la legislación hasta la documentación requerida durante el despacho aduanero.

1. EL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO

Desde que cayó el muro de Berlín en 1989 y se desintegró la Unión Soviética en 1991, el sistema internacional no es el mismo, aquella época en la que el mundo se encontraba dividido en 2 grandes bloques ideológicos, el capitalista y el comunista, parece haberse quedado en los libros de historia. Hoy existe una nueva estructura de poder que los especialistas denominan el nuevo orden mundial y que está ejerciendo grandes cambios en México, tales como la apertura económica y el libre comercio.¹

Ante este nuevo mundo que pasó de ser bipolar a uno multipolar y que además se utiliza la palabra “globalización” para definirlo, ¿qué ha sucedido con nuestro país y particularmente con las aduanas?. Para comprender los cambios que ha tenido México desde que optó por el camino del mercado libre y el libre comercio² se estudiarán los primeros modelos económicos desde la época de Porfirio Díaz hasta el inicio de la apertura comercial que es el momento en que a través de teorías de desarrollo se logra crear una economía que actualmente tiene 12 Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados, lo que además significó posicionarse en un lugar estratégico de la economía mundial al extender y profundizar sus relaciones económicas con diversas regiones del mundo como Norteamérica, Europa y América Latina.

A partir de este período y con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) unos años después, aumentan las demandas hacia el gobierno mexicano por agilizar la modernización de las aduanas, al tiempo que se implementan cambios y avances en los sectores exportador e importador. Para finalizar se hace un recuento de cada uno de los 12 TLC, así como estadísticas de la balanza comercial para posteriormente resaltar la importancia y la relación que las aduanas guardan con el comercio exterior de nuestro país.

1.1 PRIMEROS MODELOS ECONÓMICOS

Entre 1910 y 1921, la actividad comercial se vio afectada por la guerra civil, no obstante prosiguieron las salidas de metales preciosos, maderas, productos agrícolas de importación y exportación, pero cabe mencionar que el gran beneficiado fue Estados Unidos (E.E. U.U.) que ya para entonces traficaba tanto en la zona fronteriza (que prácticamente estaba libre) como en algunos puertos de forma clandestina.³

En los distintos informes presidenciales de Porfirio Díaz, se aprecia que la política comercial estuvo sustentada en tratar de evitar el tráfico clandestino de mercancías por los litorales despoblados a través

¹ Eaton, W., David, “México y la globalización. Hacia un nuevo amanecer”. Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2001, p. 63

² El mercado libre es aquel donde el volumen intercambiado y los precios son determinados por la oferta y la demanda; mientras que el libre comercio significa la ausencia de barreras al comercio internacional con objeto de permitir establecer un mercado mutuamente beneficioso.

³ Ortiz, W., Arturo, “Comercio exterior de México en el siglo XX”. Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 2001, p. 14

de una adecuada organización aduanera. Además, era preocupación del gobierno actualizar la legislación mercantil, las ordenanzas y el arancel de aduanas, así como resolver la problemática que representaba la importación de artículos básicos como el maíz, frijol y trigo en grandes cantidades, con el nulo pago de derechos por su importación.

Una de las medidas más importantes fue sin duda la expedición de las leyes que decretaban los impuestos que vinieron a sustituir a las alcabalas y los decretos para simplificar las formalidades para la importación de mercancías otorgando mayor seguridad al comercio y a las empresas de navegación.

Si bien el comercio exterior no cesó en los años del México independiente, el verdadero auge se dio en el periodo de don Porfirio, quien al permitir el avance de ferrocarriles y mejorar los sistemas portuarios, (principalmente en Veracruz, Tampico, Salina Cruz, Manzanillo y Mazatlán), facilitó el libre movimiento de mercancías tanto de importación como de exportación. El oro, la plata, los metales industriales, las maderas preciosas, el guayule, el henequén y el petróleo y sus derivados fueron las materias primas principales de exportación, frente a bienes de capital para la industria moderna, algunos alimentos faltantes, productos manufacturados y suntuarios como principales artículos de importación. Cabe aclarar que el gobierno cobraba impuestos a todos esos productos, razón por la cual el Estado contaba con recursos propios y de alguna manera el país se beneficiaba.⁴

Al finalizar la Revolución Mexicana inician los trabajos para encontrar una forma de desarrollo económico que permitiera desarrollar el sector agrícola, sustentar las bases para modernizar el sector industrial adecuándolo a la nueva época, este esquema se conoció como “Proteccionismo” cuyos objetivos principales giraban en torno a poner barreras a la entrada de productos extranjeros y aumentar los ingresos fiscales. La manera de limitar las importaciones se logró de diversas formas entre las que destacan los elevados aranceles, permisos previos, precios oficiales y controles cambiarios.⁵

Durante los mandatos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, el comercio exterior mexicano permaneció estancado a fin de actualizarlo, se modificaron y legislaron leyes e incluso surgió la idea de integrar una Comisión Nacional de Exportación durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, incluso la política económica y comercial recibió un cambio trascendental, propuso que, al lado del desarrollo de las actividades productivas, se incrementaran la circulación y consumo de bienes y se racionalizara la política arancelaria con el objeto de incrementar las exportaciones. El gobierno modificó el criterio para el ingreso de importaciones exentas de impuestos; la

⁴ Ibid p. 16

⁵ Acosta, R., Felipe, “**Tramites y Documentos en Materia Aduanera**”.Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001, p. 27

planta industrial en ese momento transnacional, resintió los golpes de la nacionalización del petróleo y coloco al país en una crisis industrial.⁶

Durante la Segunda Guerra Mundial, el comercio mundial se redujo de manera muy importante y aunque nuestro país no tuvo una participación muy activa en esa conflagración, sí resintió sus efectos al presentarse escasez de productos y refacciones en todos los sectores, propiciando la aparición de una industria “infante”, que de una manera, en ocasiones muy rudimentaria, satisfizo necesidades no cubiertas.

Por ello, el gobierno mexicano redefine su política proteccionista buscando el desarrollo de la industria nacional durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho. Además se crea una atmósfera de optimismo con la generación de la planta industrial que como estímulo para iniciarla y fomentarla se utilizan barreras arancelarias como instrumento principal significando no solamente la restricción del consumo de productos importados sino también fomentando la producción nacional.

Entre 1940-1945 el objetivo principal fue la recaudación tributaria; los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones aportaban una parte muy considerable de los ingresos fiscales, dado que eran fáciles de cobrar. La exportación de mercancías en 1940 era de 94,4 millones de dólares (mdd) y para 1946 creció a 318,5 y pese a lo que se dijo, la balanza comercial en toda la década fue desfavorable para México, ya que las importaciones fueron siempre mayores y aunque hubo oportunidades derivadas de la situación mundial, no fue posible mejorar la situación de la balanza comercial y la cuenta corriente.⁷

En 1940 se tuvo un saldo negativo en la balanza comercial de -38,0 mdd y para 1946, fue de -282,0. Lo mismo ocurrió con la cuenta corriente que en 1940 aún era positiva 22,6, y en 1946 se volvió negativa -160,3 mdd.⁸

Como se comentó anteriormente la situación no era favorable para nuestro país por lo que los ajustes se tenían que realizar y verse plasmados en un nuevo modelo económico que aportara los mecanismos necesarios para equilibrar la balanza comercial y seguir protegiendo la economía nacional.

⁶ Quintana, A., Elvia Arcelia, “**El Comercio Exterior de México. Panorama General del Comercio**”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México, 1989, p. 144

⁷ Ortiz, W., Arturo, Op., cit, p. 33

⁸ Ibid, p. 34

1.2 LOS AÑOS DEL CAMBIO: INICIO DE LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial la situación en México se volvió preocupante, pues los precios aumentaron con rapidez dando inicio a un ciclo de inflación- devaluación. Con las sucesivas devaluaciones, el tipo de cambio del peso respecto al dólar se multiplicó por más de 2, de 4,85 en 1945 a 12,50 en septiembre de 1954 manteniéndose en este nivel hasta septiembre de 1976 cuando inicia el periodo llamado “desarrollo estabilizador”, debido al nuevo tipo de cambio que comenzaba.⁹

En el periodo de la posguerra, la política de industrialización se orientó hacia la sustitución de importaciones, ya que se pretendía hacer de México un país industrializado y casi autosuficiente, que produjera las mercancías que ofrecía la competencia exterior; pero para cumplir este objetivo se requería de tecnología y maquinaria que no fabricaban internamente por lo que el proceso de industrialización generó compras crecientes del exterior por concepto de maquinaria y partes que durante mucho tiempo generaron un saldo negativo en la balanza comercial. El objetivo explícito de esta política era reducir el comercio internacional y no depender de otros países; en resumen, ser autosuficientes.

Los instrumentos fiscales aplicados en consonancia con la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, la política de “mexicanización” y el sistema de permisos previos de importación se utilizaron con el propósito de aumentar la productividad de las industrias mexicanas. Con la devaluación de 1948 y ante el déficit de la balanza de pagos, que era producto de una enorme oleada de importaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) quedó facultada para ejercer ciertos controles a las importaciones de productos que se elaboraban en el país y que por lo tanto su importación no era necesaria. En 1956 se crea el Sistema de Permisos Previos, que implicaba que para importar un producto era necesario tramitar este permiso, a fin de que pasara por un comité que decidía si el producto era necesario de importar o no.¹⁰

Aunque se dificultaron administrativamente las importaciones, existían muchas soluciones como el hecho de que era necesario importar mercancía y equipo para la industria, o que en ocasiones no había refacciones. La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955, permitía la importación y establecimiento de industrias consideradas como nuevas y necesarias, razón por la cual tenían grandes ventajas y eran objeto de protección y subsidios por parte del Estado.¹¹

Durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958- 1964) la sustitución de importaciones abarca un cada vez mayor número de artículos entre los cuales comienzan a incluirse bienes de consumo intermedio y

⁹ Balassa, Bela, “La política de comercio exterior de México”, Revista de Comercio Exterior, septiembre de 2000, Vol. 50, p. 139

¹⁰ Ibid, p. 139

¹¹ Ortiz, W., Arturo, Op., cit, p. 38

equipos. En particular se promueve la protección a la industria automovilística y se trata de desarrollar su integración, de modo que un mínimo del 60% de los insumos de esta rama tuviesen origen local.

Como era de esperarse y dada la creciente sobrevaluación del peso, surgieron las presiones para elevar los niveles de protección debido a que de 1956 a 1967 la moneda nacional se había apreciado 17% en términos reales frente al dólar y los precios habían aumentado 32% en México y 10% en E.E. U.U. Como medidas de protección en 1961 y tras revisar la tarifa arancelaria, las autoridades vieron la oportunidad de aumentar los aranceles desglosando las fracciones a niveles más específicos. En 1962 se estableció una mayor congruencia en el esquema arancelario a través del uso de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, también en este año se impone una sobretasa de 10% a las importaciones de artículos suntuarios, 3 años más tarde se aumentan todos los aranceles en 6%.¹²

Se ha insistido en que la política económica de México durante los decenios de 1950 y 1960 se ocupó de la “sustitución de importaciones”, del crecimiento hacia adentro y se olvidó de la promoción de las exportaciones, del “crecimiento hacia fuera”. De aquí se derivó la conclusión de que el decenio de 1970 debía ser de fomento de las exportaciones.

1.3 LA DÉCADA DEL FOMENTO A LAS EXPORTACIONES

En este periodo se pretendió hacer de México un país exportador, desarrollando acciones tendientes a diversificar el comercio exterior, sin embargo la creciente inflación obligó nuevamente a revisar la estructura general de aranceles, manteniéndose el criterio de aplicar gravámenes mayores a los bienes en proporción directa a su grado de elaboración alcanzando éstos un monto máximo de 75% con excepción de los automóviles, que lo tenían del 100%.

Con el mecanismo implementado para el otorgamiento del permiso de importación, se buscó que la introducción de nuevos artículos industriales contribuyeran a la máxima generación de empleos. Las medidas proteccionistas que se adoptaron entre 1956 y 1970, en efecto superaron los efectos de la sobrevaluación del peso y con ello disminuyeron las importaciones pero la exportación de manufacturas, principalmente disminuyó dado que los estímulos otorgados eran insuficientes, en 1969 sólo 20% de las exportaciones de manufacturas recibieron créditos preferenciales.¹³

En la década de los setenta se amplía la gama de controles a la importación; cada año se agregaban alrededor de 1,000 categorías a la lista de importaciones controladas. Por otra parte, la protección al sector primario se hizo negativa, con tasas efectivas de -1,4% para la agricultura, ganadería, silvicultura

¹² Balassa, Bela, Op., cit, p. 142

¹³ Acosta, R. Felipe, Op. cit., p. 48

y pesca y de -12,3% para la minería, por si esto fuera poco las exportaciones agrícolas sufrían los efectos de la política de precios impuesta en 1961 por el ahora desaparecido Consejo Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) que fijó precios superiores al mercado mundial a ciertos productos de consumo interno. Pero no sólo descendían las cifras en el sector agrícola, también los metales no ferrosos (plata, plomo y cobre) que entre 1955 y 1957 representaban 15% de las exportaciones totales para 1970-1972 significaban sólo el 4%.¹⁴

A pesar de que en 1970 se crea el programa de promoción, para las exportaciones denominado Certificados de Devolución de Impuestos CEDIS¹⁵ y se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) que difundía información sobre posibilidades de exportar, organizaba misiones comerciales y extendía la red de agregados culturales, el creciente sesgo antiexportador afectó tanto a los productos primarios como manufacturados.

En el mundo seguía aumentando la actividad exportadora siendo México la excepción cayendo de 11,4 a 4,9% en esta década, mientras que países como Taiwán o Corea aumentaban su producción industrial en un 51% y 45% respectivamente, el aporte de nuestra nación al aumento de la producción industrial fue de solo 3%.¹⁶

A finales de los años 70, con las devaluaciones de 1976-1977 y los descubrimientos petroleros, se auguraba una confortable situación en la balanza de pagos, ya que la posibilidad de incrementar las exportaciones petroleras fueron la base para hincar una campaña y disminuir los niveles del proteccionismo. Pero lo que en realidad se intentaba era elevar la competitividad en los mercados externos de todos los productos mexicanos que poco a poco iban deteriorándose, así nació un proceso de racionalización de la protección que en palabras del entonces presidente José López Portillo (1976-1982) en su 4º Informe de Gobierno se debía “evitar el riesgo de caer en un proteccionismo excesivo que aisle a la industria mexicana con graves consecuencias para su eficacia y modernización”.¹⁷

Sin embargo la actividad económica nacional giro en torno a la producción y exportación del petróleo y se perdió el propósito con el que se inicio periodo de los setenta: diversificar mercados y mercancías con destino al comercio exterior (el petróleo llegó a representar más de 55% del total de las exportaciones mexicanas).

¹⁴ Bela, Belassa, Op., cit., p. 140

¹⁵ A través de este sistema se devolvía un 10% de los impuestos sobre el valor de las exportaciones de manufacturas cuyo contenido nacional excediera de 60%; la devolución sería de 5% cuando el contenido nacional fuese de 50 a 60% y nulo por debajo de ese umbral.

¹⁶ Balassa, Bela, Op., cit., p. 140.

¹⁷ El Comercio Exterior de México, “**La política de comercio exterior de México**”, capítulo II, Hernández, C., Héctor, Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional (compiladores), México, 1982, p. 140.

La proporción de categorías sujetas a permisos de importación bajo de 80% en 1977 a 24% en 1979, estos cambios se acompañaban con aumentos de aranceles para permitir el ajuste de las empresas al nuevo régimen, se suponía que los nuevos aranceles serían temporales, pero la apreciación subsiguiente del peso obligó primero a mantenerlos para después aumentarlos.

Hasta la primera mitad de los años 80 se marcará un cambio fundamental en la política económica. El proceso de apertura comercial emprendido surge como una respuesta a los diferentes problema estructurales de la economía, con la caída de los precios petroleros de 1981, México padece los estragos en 1982 de una deuda externa que llegó a 80,000 mdd y la imposibilidad de la economía para generar sus propias divisas hicieron que fuera necesario iniciar un proceso de cambio estructural, que permitiera enfrentar una nueva realidad económica.¹⁸

Dentro de este escenario la aduana mexicana que se suponía tenía como función acelerar el proceso exportador del país restringiendo la entrada de los productos extranjeros, presentaba una situación deplorable donde la corrupción era permitida tanto a las autoridades como a los ejecutores que los representaban (vistas aduanales, almacenistas, recaudadores, A.A., transportistas), provocando gastos innecesarios a los empresarios.

Una vez más fue indispensable modificar no sólo el rumbo de la economía mexicana a través de un nuevo modelo económico que permitiera llevar a cabo los objetivos de promover las exportaciones mexicanas, sino que también se tenía que poner especial atención en el funcionamiento de las aduanas, pues los cambios que se venían suscitando en el ámbito mundial exigían un crecimiento a través de la apertura y no bajo la sombra del proteccionismo.

1.4 APERTURA COMERCIAL: ENTRADA DE MÉXICO AL GATT.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Miguel de la Madrid se elaboró un diagnóstico de la situación económica por la que atravesaba el país en 1982, entre sus conclusiones destacaba que el modelo de industrialización utilizado por más de 40 años había creado una plataforma productiva importante, pero también había engendrado una serie de deformaciones que constituyeron el principal obstáculo para continuar avanzando sobre la misma vía y por primera vez se reconocía el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.¹⁹

¹⁸ Martínez, L., Pablo Alejandro. “**El reto de los procedimientos aduanales ante la globalización: una propuesta de interconexión de base de datos entre aduanas de México, Panamá, Perú y España**”. México, Universidad Nuevo Mundo, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001, p.35

¹⁹ La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México- Estados Unidos, “**La política comercial de México y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio**”, Bravo, A., Luis (autor), Torres, Blanca y Falk, S., Pamela (compiladores), 1ª ed., México, 1989, p. 27

De igual manera se establecía como prioridad nacional exportar productos no petroleros, logrando así vincular la economía del país con la internacional como coadyuvante importante en el proceso de desarrollo económico de México. Para lograr dichos objetivos se requería instrumentar una apertura gradual y selectiva del mercado nacional a las importaciones integrándose a través de una estrategia de liberación del requisito del permiso previo de importación y de racionalización simultánea de la estructura arancelaria del país.

Por tal motivo en 1983 persistió el uso generalizado de permisos previos a la importación para lograr en corto plazo la restricción y regulación de importaciones hasta un nivel acorde con la disponibilidad de las divisas, además se redujeron los aranceles en importaciones indispensables para el consumo básico de la población y en los bienes necesarios para mantener en operación la planta productiva.

Al siguiente año se llevó a cabo el Programa de Racionalización de la Protección, cuya primera etapa comprendió la sustitución de los controles cuantitativos por aranceles y la reestructuración de los niveles arancelarios. La segunda etapa, a partir de abril de 1986, consistía en un programa de reducción de la protección arancelaria, para aplicarse en 4 etapas y alcanzar 5 niveles arancelarios entre exento y 30% para octubre de 1988.

Para finales de 1984 se había liberado de permiso previo a 2,844 fracciones, es decir, 35,3% de la tarifa y 16,6% de las importaciones totales. La gradual liberación de la licencia de importación se aceleró en 1985 a causa del comportamiento de los factores internos y externos de aquel momento, entre ellos, la baja del precio del petróleo y la necesidad de coadyuvar a disminuir presiones inflacionarias. Se eliminó el permiso de importación a más de 60% de las compras en el exterior, es decir, a 7,252 fracciones que representaron 89,6% de la tarifa de importación.²⁰

En junio de 1985, liberan casi el 60% de las fracciones que así lo requerían, mientras en 1986 se eximió de permiso a 7,568 fracciones que significaban 92.2% de la tarifa y el 72.2% de las importaciones. Para abril de ese mismo año, se puso en marcha el programa de desgravación arancelaria, conformado por 4 etapas en periodos de 10 años, la primera de ellas consistió en reducir los aranceles a 4,580 fracciones. Es importante resaltar el respaldo otorgado a la exportación durante el sexenio 1982-1988 un ejemplo fue el establecimiento del Programa de Importación Temporal (Pitex) y el sistema de devolución de impuestos aplicados a la importación de mercancías que se incorporaran a productos de exportación; se brindaban facilidades a los industriales para que importaran, libres de trámites y del pago de impuestos, los insumos que requirieran para su producción exportable. Favorecidas por ambos mecanismos, en 1987 se realizaron exportaciones netas por casi 4 mil mdd.²¹

²⁰ Ibid, p. 33

²¹ Ibid, p. 42

Una de las premisas sobre las que nuestro país se basó para iniciar este proceso de forma lenta y por pasos, fue porque entendían que la liberación se debía realizar atendiendo los cambios en la economía nacional y el contexto económico internacional, pues México no podía abrir su mercado para productos que los países industrializados mantenían protegidos, como en las confecciones, ya que no era su objetivo convertirse en receptor de excedentes mundiales. Asimismo comprendieron que la globalización es un fenómeno complejo con el cual se convive todos los días en todos los lugares del planeta y que este sistema, a diferencia de la Guerra Fría, no es estático, sino un proceso dinámico y cambiante.²²

Es preciso distinguir dos etapas en el proceso de apertura comercial de la economía mexicana. En la primera, se anunció un programa de apertura unilateral y se adhirió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, el cual desde su creación tuvo los siguientes objetivos:

- Multilateralizar las relaciones comerciales.
- Crear las normas estables para el comercio con el mundo.
- Liberar gradualmente el intercambio de las mercancías.²³

México transparentó el sistema de protección comercial e incrementó de forma considerable su exposición a los flujos internacionales de comercio. Con la adhesión al GATT hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1988 se eliminaron los precios oficiales de referencia de importación casi en su totalidad, asimismo se redujo de forma patente la dispersión arancelaria y sólo 19,7% de las importaciones quedó sujeto a permisos. De este modo, durante esta primera etapa el grado de protección descendió a proporciones comparables con las de la mayoría de los países industrializados.²⁴

La segunda etapa del proceso de liberalización comenzó a principios del decenio de los 90, cuando las autoridades dieron un giro al enfoque de la política comercial y buscaron obtener concesiones recíprocas por parte de los principales socios comerciales de México. Esto se buscó mediante la firma de diferentes TLC, lugar en el que nuestro país es líder.

Cuando llega a la presidencia de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, toma la estafeta de la reforma estructural y continúa la línea económica de sus antecesores. Las privatizaciones (sistema de pensiones, ferrocarriles, aeropuertos), la apertura (telefonía y banca), y los acuerdos de libre comercio prosiguieron.²⁵

²² Actualmente las remesas y el aumento en el uso de Internet permitieron a México avanzar 3 lugares en el Índice de Globalización 2005 que mide el grado de integración global de las economías a través de una serie de variables y en el cual nuestro país México se ubicó en el número 42 de una lista de 62 países que representan el 96% del PIB y el 85% de la población mundial. Lo anterior es parte de las conclusiones de la firma consultora de negocios ATKearney, y la revista Foreign Policy, que evaluaron los cuatro componentes con que se mide la globalización: integración económica, de personas, política y tecnológica.

²³ Acosta R., Felipe, Op. cit., p. 85

²⁴ Ibid, p. 477

²⁵ Easton W., David, Op., cit., p. 64

La apertura comercial se hizo una realidad y tanto el Gobierno mexicano como los empresarios hicieron frente a la competencia internacional y a los desafíos que traería consigo: una modernización de las instalaciones aduaneras y de la infraestructura nacional, mismas que debían soportar el incremento de flujos de mercancías que llegarían a las principales aduanas. Además, con la implementación de mejoras para lograr los objetivos planteados, se logró cambiar la forma de ver y practicar el comercio internacional ya que ahora las autoridades aduanales estaban obligadas a eficientar los servicios otorgados, y a eliminar cualquier acto de corrupción.

1.4.1 TRATADOS DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MÉXICO.

El Comercio internacional es una fuente de ingreso y ganancias que permite a los productores domésticos salir de los confines del mercado domestico mediante importaciones que reducen los costos de producción o mejoran la calidad del producto y al mismo tiempo través de exportaciones que aumentan las ventas y ganancias. No se pueden llevar a cabo estas actividades por los productores solos, se necesitan mucho intermediarios y agencias, especializados para conducir y facilitar sus operaciones.

En el caso específico de México, su comercio exterior experimentó una profunda transformación en los últimos 2 decenios del siglo XX pues de ser una economía protegida y cerrada, el país logró insertarse en los flujos internacionales de comercio. La apertura permitió que las ventas externas manufactureras se convirtieran en una importante fuente de crecimiento con efectos en apariencia positivos. El comercio exterior representa casi 3 de cada 5 pesos del Producto Interno Bruto (PIB) de México, una relación mayor que la de cualquier otro país de América Latina.²⁶

En este contexto México ostenta el primer lugar a nivel mundial en cuanto al número de acuerdos comerciales con casi 42 países, lo cual se considera una de las ventajas del proceso de apertura que se vivió en los últimos años y del cual nuestras aduanas fueron testigos firmes del cambio que esto trajo consigo. Alrededor de 20 tratados, entre los de libre comercio, de complementación económica y plurilaterales, constituyen la densa red de preferencias comerciales destinada a consolidar el modelo de crecimiento “hacia fuera” del país.

En 1994 se suscribió el TLCAN pretendiendo formar un área de libre comercio que le redituó a México una desgravación de cerca del 80% de las exportaciones a nuestro vecino del norte agregándose un 12,5% en 1998, adicionándose cerca del 7% en el 2003 y proyectándose una desgravación total en el

²⁶ Easton W., David, Op., cit., p. 28

2008.²⁷

También se firmó el convenio con la Asociación de Estados del Caribe (AEC); varios tratados bilaterales aunque en esta investigación sólo se mencionarán los TLC, comenzando por el Grupo de Tres (G3) conformado por México, Colombia y Venezuela que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1995 y con el cual se trataba de reconocer sectores sensibles de cada nación. Asimismo se pretendía el acceso del 75% de los productos mexicanos a estos países y para el año 2010 se estima una adición del 24% con lo que quedarían excluidos del trato preferencial del 3 al 1% de las exportaciones.²⁸

El TLC con Costa Rica entró en vigencia el 1º de enero de 1995 y permitió la desgravación del 70% de las exportaciones no agropecuarias a ese país de forma inmediata, mientras que 20% de la desgravación adicional se dio el 1º de enero de 1999 quedando el 10% restante para el 2004. Por esta época también nace el TLC con Bolivia, caracterizándose por una rápida apertura comercial, pues al inicio del mismo fueron exentas de arancel 97% de las exportaciones mexicanas y 99% de las exportaciones bolivianas.

El 1º de julio entró en vigor el TLC con Nicaragua y tiene proyectada una desgravación de la gran parte del comercio a partir del 1º de julio de 2012. Un año más tarde entró en vigor el 1º de agosto de 1999 el TLC con Chile y cuya base de la desgravación se realiza a partir del cumplimiento de las reglas de origen y la certificación del mismo.

Dos nuevos pactos de preferencias comerciales se negociaron en el último lustro y concluyeron en el año 2000 el TLC Unión Europea (UE) - México (TLCUEM) y el Tratado con el Triángulo del Norte, el 15 de marzo de 2001 con este último se pretende facilitar la comercialización de productos agropecuarios industriales mediante la desgravación y la reglamentación de las transacciones comerciales, dándole oportunidad a los productos de los tres países centroamericanos a acceder al mercado mexicano por la mayor rapidez de apertura en tasas y plazos.²⁹

Cerca de tres meses más tarde entra en vigor el TLC México- Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein. El 15 de julio de 2004 empezaría a operar el TLC con Uruguay, por último se firmaría el Acuerdo dJapón (AAE) entrando en vigor el 1º de abril de 2005.³⁰

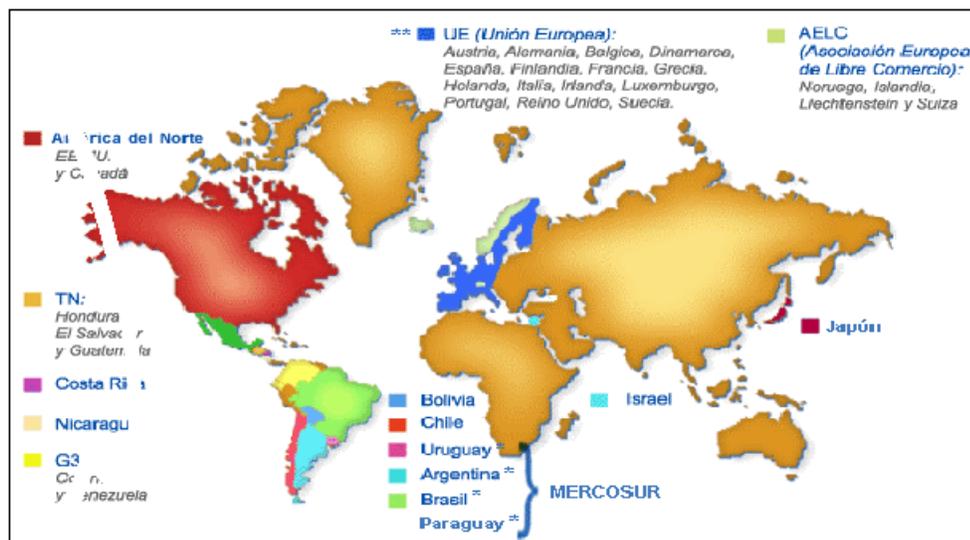
²⁷ "El comercio mexicano con Latinoamérica: un mercado desaprovechado", Revista Aduanas, Año 4, no. 2, marzo-abril 2005, p. 15

²⁸ Ibid, 15

²⁹ De la Reza A., Germán, "Diversificación comercial y pertenencia a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México", Revista Comercio Exterior, Vol. 52, N° 4, abril de 2002, p. 350

³⁰ Horbath, Jorge, Op., cit. p. 17

CUADRO 1.1
TRATADOS DE LIBRE COMERCIO FIRMADOS POR MEXICO



Fuente: <http://www.aduanas.gob.mx/tratados/02.10.2006>³¹

Para ampliar el cuadro anterior y puesto que sólo nos enfocaremos a los TLC a continuación se presenta una lista que muestra la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) así como su entrada en vigor:³²

CUADRO 1.2
FECHA DE PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

| Tratado | Países | Publicación D.O.F. | Entrada en vigor |
|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| TLCAN | Estados Unidos y Canadá | 20 de diciembre de 1993 | 1 de enero de 1994 |
| TLC-G3 | Colombia y Venezuela | 9 de enero de 1995 | 1 de enero de 1995 |
| TLC México - Costa Rica | Costa Rica | 10 de enero de 1995 | 1 de enero de 1995 |
| TLC México - Bolivia | Bolivia | 11 de enero de 1995 | 1 de enero de 1995 |
| TLC México - Nicaragua | Nicaragua | 1 de julio de 1998 | 1 de julio de 1998 |
| TLC México - Chile | Chile | 28 de julio de 1999 | 1 de agosto de 1999 |
| TLCUEM | Unión Europea | 26 de junio de 2000 | 1 de julio de 2000 |
| TLC México - Israel | Israel | 28 de junio de 2000 | 1 de julio de 2000 |
| TLC México - TN | El Salvador, Guatemala y Honduras | 14 de marzo de 2001 | 15 de marzo de 2001 con El Salvador y Guatemala y 1 de junio de 2001 con Honduras. |

³¹ A partir del 1o de mayo de 2004 se adhieren a la UE: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Eslovaquia.

³² <http://www.aduanas.gob.mx/tratados/2.10.2006>

| | | | |
|-----------------------------|------------------------------------------|---------------------|---------------------|
| TLC México - AELC | Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza | 29 de junio de 2001 | 1 de julio de 2001 |
| TLC México - Uruguay | Uruguay | 14 de julio de 2004 | 15 de julio de 2004 |
| AAE México - Japón | Japón | 31 de marzo de 2005 | 1 de abril de 2005 |

Fuente: <http://www.aduanas.gob.mx/02deoctubrede2005>

La apertura de la economía activó el sector exportador, especialmente el privado manufacturero e incrementó la generación de riqueza para el país. Este hecho, alcanzó su punto máximo con la instrumentación del TLCAN.³³ Antes de continuar vale la pena señalar que a lo largo de este capítulo se mostraran diversos cuadros con cifras relativas al comercio de nuestro país con sus diversos socios comerciales.

Previamente se comentó que para el año de 1994, la nación mexicana comenzaba a ser una de las economías más abiertas del mundo, debido en gran parte al proceso de apertura que venía implementando el gobierno. El intercambio de bienes y productos que realizó nuestro país con el exterior se multiplicó por 2.5 veces de 1994 al año 2002. Para los analistas de la Revista Negocios, dado el volumen de comercio internacional, nuestro país era la séptima potencia comercial pues el valor de las exportaciones mexicanas identificadas según su lugar de origen era, en el año 2000, de 84 mil 821.4 mdd, excluyendo las exportaciones no regionalizadas y las petroleras por un monto total de 81 mil 678,5 mdd. Con relación a los bienes y productos que México compró del resto del mundo durante el año 2000, el valor de las importaciones fue de 91 mil 894,5 mdd excluyendo de igual manera las importaciones no regionalizadas y de hidrocarburos, monto que asciende a 82 mil 678,5 mdd.³⁴

En el siguiente cuadro se muestran las cifras correspondientes a las exportaciones e importaciones mexicanas en el periodo 1993-2004, se observa que efectivamente existió un incremento del comercio total siendo su mayor auge en el año 2000, en el caso de las importaciones, se registraron \$174.5 mdd, mientras que para las exportaciones el valor total registrado en el mismo año, fue de \$166.5 mdd.

CUADRO 1.3
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MÉXICO 1993-2004

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Var. 03/93 | Var. 03/02 | Ene-mar 2003 | Ene-mar 2004 | Var. 04/03 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|------------|--------------|--------------|------------|
| Exportaciones | 51.9 | 60.9 | 79.5 | 96.0 | 110.4 | 117.5 | 136.4 | 166.5 | 158.4 | 160.8 | 164.9 | 218% | 2.5% | 39.1 | 43.3 | 10.6% |
| Importaciones | 65.4 | 79.3 | 72.4 | 89.4 | 109.8 | 125.2 | 142.0 | 174.5 | 168.3 | 168.7 | 170.6 | 161% | 1.1% | 39.2 | 43.7 | 11.5% |
| Comercio total | 117.3 | 140.2 | 151.9 | 185.4 | 220.0 | 242.7 | 278.4 | 340.9 | 326.8 | 329.4 | 335.4 | 186% | 1.8% | 78.3 | 87.0 | 11.1% |

Fuente: <http://www.economia.gob.mx/tratados/16.03.2006>

³³ Martínez, N. , Oscar , "México y el comercio Mundial", Revista Aduanas, Año 4, N° 3, p. 6

³⁴ "El comercio exterior de las regiones de México", Revista Negocios, año 11, no. 121, p. 76.

En el periodo 2000-2001 la exportación total de México fue de sólo 158,542 mdd ya que al destinar el 88,5% de sus exportaciones hacia E.E. U.U. y debido a que la recesión que este país sufrió le afectó de manera directa, se registró un decremento de 4,73 % de sus ventas con respecto al año 2000. A pesar de estos datos, la nación mexicana subió un peldaño y se colocó en el lugar 12º de la lista de países exportadores aunque destaca que la cifra anterior incluye 87, 755 mdd de importación temporal de insumos que la industria mexicana requiere para realizar actividades de exportación por lo que, excluyendo estos productos, la exportación real de México es de sólo 70,787 mdd, cifra que nos situó como la 19ª potencia exportadora mundial.³⁵ Ahora bien, refiriéndose a la importación, la suma total ascendió a 168, 275 mdd situando a México en el lugar 11º, pero al igual que la cifra que se dio respecto a las exportaciones, sólo 80, 522 mdd corresponden a la importación definitiva, por lo que la posición desciende al número 15º.³⁶

De acuerdo con información de la Comisión para América Latina y el Caribe, las exportaciones realizadas por empresas mexicanas ascendieron a 149 mil 500 mdd al cierre de 2003, aumentando sólo 2,7% anual de sus ventas a los mercados internacionales.³⁷

CUADRO 1.4
BALANZA COMERCIAL 2002-2003



FUENTE: Cadena, Guadalupe. "México acorta distancias en déficit comercial". *El Financiero*, sección Economía, México, 9 de enero de 2004, p. 12

Para enero de 2004 el intercambio comercial de México con el exterior arrojaba un saldo deficitario de 217 mdd debido a que se colocaron mercancías nacionales en los mercados externos por un valor de 12 mil 651 mdd, en contraparte, se hicieron compras al extranjero por un valor de 12 mil 868 mdd. En octubre de ese mismo año el intercambio de mercancías mexicanas con el exterior generó un déficit comercial de 553 mdd, según lo informó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con base en cálculos preliminares.

³⁵ Ibid, p. 355

³⁶ Gómez, R., Arnulfo. "México en el contexto del comercio internacional en el año 2001", Asociación de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, A.C., p. 18

³⁷ Gutiérrez, Elvia, "México, único país en América Latina con un incipiente avance exportador", *El Financiero*, sección Economía, México, 19 de enero de 2004, p. 40

CUADRO 1.5
SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL 2004



Fuente: Cadena, Guadalupe. "Déficit de 3 mil 910 mdd en la balanza comercial". *El Financiero*, México, 24 de noviembre de 2004, p.28

Al integrarse esta cifra con los registros de meses anteriores, se obtiene un monto acumulado de tres mil 910 mdd dato 8,75% superior al observado en el periodo enero- octubre de 2003. Se elevaron las importaciones de todo tipo de mercancías, como consecuencia de la recuperación del sector industrial, que demanda insumos y equipo nuevo, y también por efecto del consumo privado que se mantiene en niveles óptimos de acuerdo con el INEGI.

Según cifras oportunas, las exportaciones mexicanas en octubre de 2005 sumaron 16 mil 971 mdd, lo que representa 12% de incremento contra igual mes del año anterior. En el caso de las ventas manufactureras, las ramas de actividad más dinámica fueron: siderurgia, minerometalurgia, equipos y aparatos eléctricos, además de equipos profesionales y científicos, entre otros. Acerca de las importaciones de bienes, el INEGI precisa que estas transacciones sumaron 17 mil 524 mdd, 11,4% más altas que octubre del año anterior.

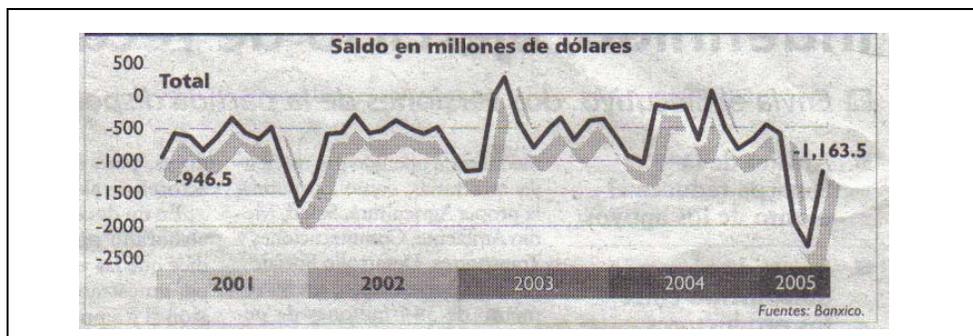
El valor de los bienes intermedios que ingresaron al país sumaron 13 mil 275 mdd, 13% más que lo registrado exactamente un año atrás. Siguieron las compras de bienes de capital, con un monto preliminar de mil 968 mdd, lo que representa una variación de 11,1% a tasa anual. En tercer lugar se ubicaron las importaciones de bienes de consumo, cuyo valor reportado fue de dos mil 281 mdd, que al compararse con octubre del año pasado, se advierte un incremento de 2.8%.³⁸

El intercambio comercial de México con el exterior arrojó en enero 2005 un saldo deficitario de mil 164 mdd, cifra superior en 19 mil mdd al saldo que dio a conocer en base a información preliminar. El INEGI explicó que esa diferencia se debió a una revisión a la baja en el valor de las exportaciones agropecuarias. Los datos definitivos refieren que las exportaciones totales se comportaron positivamente

³⁸ Cadena, Guadalupe, "Déficit de 3 mil 910 mdd en la balanza comercial", *El Financiero*, sección Economía, México, 24 de noviembre de 2004, p. 28

ya que superaron los registros de enero de 2004, en vista de que las exportaciones manufactureras se elevaron 10%, predominando alimentos, bebidas y tabaco, textiles y productos siderúrgicos.

CUADRO 1.6
BALANZA COMERCIAL



Fuente: Cadena, Guadalupe, "Déficit de 3 mil 910 mdd en la balanza comercial", *El Financiero*, sección Economía, México, 24 de noviembre de 2004, p. 28

En cuanto a las importaciones, en enero se vieron favorecidas principalmente por las compras de bienes de consumo, que aumentaron 30%, y en menor medida por el ingreso de bienes intermediarios y bienes de capital, registrándose un total de 15 mil 272 mdd que significaron un crecimiento de 18.6%³⁹

Datos recientes del INEGI revelan que en el mes de julio de 2005, el valor de las exportaciones alcanzó 16 mil 476 mdd cifra que si bien representó un repunte de 9,6 % contra igual mes de un año antes, resultó menor al máximo histórico en ventas externas que se presentó en mayo de 2005 (18 mil 300 millones), en tanto las importaciones sumaron un valor de 17 mil 98 mdd lo que implicó un aumento de 7.9 % a tasa anual. Al confrontarse ambas cifras se obtiene que la balanza comercial de julio arrojó un saldo deficitario de 622 mdd. El recuento enero- julio establece que el intercambio de mercancías con el exterior implicó un saldo negativo equivalente a tres mil 264 mdd.⁴⁰

En los primeros 10 meses del año 2005, las exportaciones mexicanas se ubicaron en 173,939 mdd cifra que representó un crecimiento de 12% en relación con el mismo periodo del año pasado, de acuerdo con el INEGI. También las importaciones alcanzaron sus mayores niveles ya que alcanzaron los 178,788 mdd monto superior en 12% al que se reportó en los primeros 10 meses del 2004. En su reporte, el organismo detalló que el déficit a octubre fue de 4,849 mdd, mostrando un incremento de 646,4 mdd en comparación con los primeros 10 meses del año precedente.⁴¹

Sin embargo pese a que la economía mexicana ha firmado acuerdos de libre comercio o de Complementación Económica (ACE) con varios países de la región latinoamericana, ha obtenido magros

³⁹ Ibid,28

⁴⁰ Cadena, Guadalupe, "Saldo negativo de 622 mdd en la balanza comercial de julio", *El Financiero*, sección Economía, México, 12 de septiembre de 2005, p. 25

⁴¹ <http://www.economista.com.mx/articulos/04.03.2005>

resultados ante la falta de capacidad para generar productos de mayor valor agregado, pero también a que casi el 89% de nuestras exportaciones se dirigen a E.E U.U. (la cual en durante el año 2004 fue la única región económica con la que México registró un incremento en el superavit comercial de 45 mil mddd) mientras que a Canadá, también socio del TLCAN, sólo se le vende 1.7% del total.⁴²

CUADRO 1.7

| COMERCIO TRILATERAL 1993-2003 | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|---------------|
| (miles de millones de dolares) | | | | | | | | | | | | | |
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Var. 03/02 | Var. 03/93 |
| Comercio Trilateral | 288.6 | 338.7 | 375.8 | 418.7 | 475.8 | 507.6 | 567.7 | 659.4 | 615.1 | 603.5 | 626.0 | 3.7% | 117% |
| México-EE.UU. | 85.2 | 104.3 | 115.5 | 140.5 | 167.9 | 188.0 | 215.0 | 263.5 | 245.2 | 241.4 | 243.8 | 1.0% | 186% |
| México-Canadá | 4.0 | 4.9 | 5.3 | 6.2 | 7.0 | 7.5 | 9.4 | 12.1 | 12.0 | 12.6 | 12.8 | 1.9% | 216% |

Fuente.: <http://www.economia.gob.mx/tratados/16.03.2006>

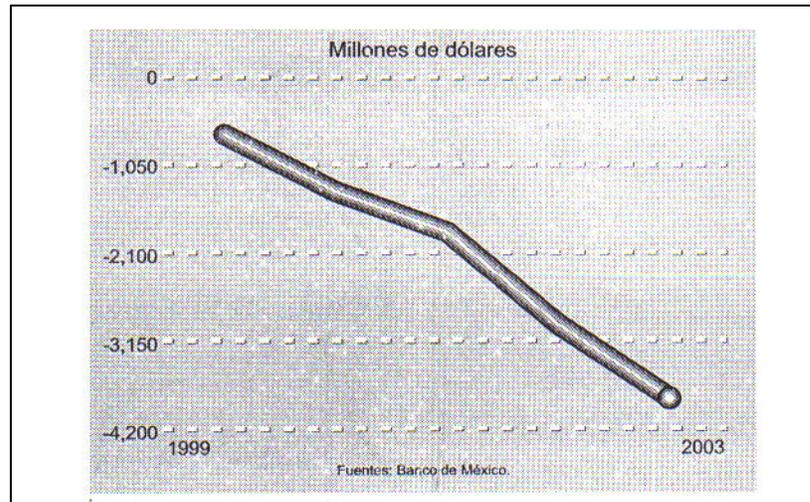
En el marco del próximo Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la economía mexicana tiende a mostrar un papel endeble toda vez que su comercio sigue concentrado en Norteamérica, tan sólo en 2003 las ventas de productos mexicanos a EE.UU. sumaron 138,1 mil mdd, esta cifra muestra que el ritmo de crecimiento de las exportaciones mexicanas a es país ha sido superior al promedio de las procedentes del resto del mundo.

Con los países más grandes de la región sudamericana, Brasil, Argentina y Chile, las operaciones mercantiles se están reduciendo y ello afecta la balanza comercial del país. Las exportaciones mexicanas hacia América del Sur disminuyeron 13% en 2003 para situarse en 2 mil 10 mdd, en cambio las importaciones aumentaron 20,3 % al sumar 5 mil 863 mdd. Si bien es cierto que con América Central se registro saldo a favor, también lo es que éste disminuyó 40% en 2004 y los números negros se ubicaron sólo en 384,10 mdd, es decir, 138 veces menos que el obtenido con EE.UU.y Canadá.⁴³

⁴² Becerril, Isabel, "Insuficiente, la capacidad exportadora: Canales", El Financiero, sección Economía, México, 23 de febrero de 2005, p. 18

⁴³ Martínez N., Oscar, "Crece 33% el superávit comercial con América del Norte", Revista Aduanas, Año 4, no. 3, p. 4

CUADRO 1.8
DÉFICIT DE MÉXICO CON SUDAMERICA



Fuente: Collín, Marvella, "México rezagado en la competitividad comercial con Latinoamérica; crece 50% su déficit con el Cono Sur", El Financiero, sección Mercados, México, 20 de enero de 2004, p. 3 A.

La mayor parte del déficit con los países sudamericanos se atribuye al saldo con Brasil, el cual ascendió a 2 mil 537 mdd, pues los productos brasileños presentaron una alta competitividad en relación con los mexicanos debido a que el país sudamericano tuvo la capacidad de elevar en 29% sus ventas en cambio México las redujo 13%.⁴⁴

La balanza comercial con Chile arroja un saldo negativo para México por 699 mdd, con Argentina es de 643 mdd y con Venezuela hay un déficit por 216 mdd. Con los países de Centroamérica, sí se ha logrado un superávit comercial; sin embargo, también se ha reducido, en 2003 ascendió a 912 mdd, cifra que mostró una reducción de 15% en comparación con el año previo.⁴⁵

Respecto a Chile, tras 12 años de la entrada en vigor del ACE con este país, el intercambio bilateral se ha multiplicado por 8. El favorable desempeño del comercio entre ambas naciones propició la negociación para ampliar y profundizar la cobertura del ACE suscrito en 1992. En marzo de 1998, concluyó la negociación y, en abril, los presidentes de ambos países suscribieron el TLC México – Chile, contando con un TLC similar a los que el gobierno mexicano ha suscrito con otros países del continente.

De esta forma, México se ha convertido en uno de los socios más importantes y dinámicos de Chile, en 2003, las exportaciones mexicanas crecieron 160% respecto a 1991, superando los 322 mdd. Con ello,

⁴⁴ Collín, Marvella, "México rezagado en la competitividad comercial con Latinoamérica; crece 50% su déficit con el Cono Sur", El Financiero, sección Mercados, México, 20 de enero de 2004, p. 3 A.

⁴⁵ Ibid, p. 3A

nuestro país pasó del decimosexto al noveno lugar como proveedor de Chile desplazando a España y el Reino Unido.⁴⁶

CUADRO 1.9
COMERCIO MÉXICO-CHILE

| | (millones de dólares) | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|---------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Var. 03/91 | Var. 03/02 |
| Exportaciones | 123.9 | 154.7 | 199.7 | 204.4 | 489.8 | 688.7 | 842.3 | 625.0 | 366.4 | 431.4 | 374.4 | 258.6 | 322.7 | 160.4% | 24.8% |
| Importaciones | 49.8 | 95.5 | 130.1 | 230.1 | 154.3 | 170.8 | 372.4 | 552.0 | 683.5 | 893.7 | 975.0 | 1,010.2 | 1,082.1 | 2,072.9% | 7.1% |
| Comercio total | 173.7 | 250.2 | 329.8 | 434.4 | 644.0 | 859.4 | 1,214.7 | 1,177.0 | 1,049.9 | 1,325.1 | 1,349.4 | 1,268.9 | 1,404.7 | 708.6% | 10.7% |

Fuente: <http://www.economia.gob.mx/tratados/16.03.2006>

En julio de 2002 se firmó el ACE número 54 que sirve de convenio para crear una zona de libre comercio entre los 4 países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y México. Para las autoridades mexicanas las negociaciones comenzaron a mediados de abril 2005 para convertirse en miembro asociado de este organismo, lo que implicaría tener un acuerdo comercial con esa región sin incluir su incorporación a la unión aduanera.⁴⁷

Con Uruguay ya se tiene un TLC, inclusive existen otros acuerdos parciales con Paraguay en los que se otorgan preferencias a 3,000 fracciones arancelarias. El comercio entre México y Uruguay pasó de 102 mdd en 1999 a 243 millones en 2003 significando un incremento de 138%. Para ese periodo, las exportaciones mexicanas crecieron 136% al pasar de 60 millones en 1999, a 142 millones en 2003. A su vez, las importaciones procedentes de Uruguay lo hicieron en 141% al registrar 42 millones en 1999 y 101 millones en 2003.⁴⁸

Con Argentina existe un convenio que da preferencias permanentes a dos mil 500 fracciones arancelarias y con Brasil se realizó un acuerdo en torno a 800 productos. Actualmente los gobiernos de México y Argentina no descartan la posibilidad de trabajar en la firma de un TLC aunque por el momento sólo se negocie la ampliación del ACE que tienen desde 1986 y la implementación de dos mil nuevas posiciones arancelarias.⁴⁹

Con Venezuela y Colombia se ha mantenido un crecimiento del comercio moderado, pero no es ni siquiera la mitad de lo que se esperaba, sobre todo por las ventajas que estos mercados ofrecen. Por esta razón se intentará integrar a tres naciones más: Ecuador, Panamá y Perú. Tras nueve años de

⁴⁶ <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscomerciales/24.11.2005>

⁴⁷ Saldaña, Ivette, "Diálogo México- MERCOSUR, en abril, rumbo a un TLC", El Financiero, sección Economía, México, 18 de marzo de 2005, p. 25

⁴⁸ <http://economia.gob.mx/acuerdoscomerciales/24.11..2005>

⁴⁹ González, G., Roxana, "Subsidios agrícolas, obstáculo para el ALCA: Derbez", El Financiero, sección Economía, México, 26 de julio de 2005, p. 17

operación del TLC-G3, el comercio trilateral entre las tres economías sumó 3,5 mil mdd, 42% más que el registrado en 1994, año previo a la entrada en vigor de este tratado.

Con Venezuela en 2003, el comercio bilateral alcanzó 961 mdd, 100.6 % más que en 1994:

- ✦ las exportaciones de productos mexicanos a Venezuela sumaron 395 mdd, y
- ✦ las importaciones mexicanas de productos venezolanos sumaron más de 566 mdd

A nueve años de la entrada en vigor del TLC -G3, el intercambio comercial entre México y Colombia superó los 1,150 mdd, 148.4 % superior a lo registrado en 1994:

- ✦ Las exportaciones de productos mexicanos a Colombia sumaron 744 mdd, y
- ✦ Las importaciones mexicanas de bienes colombianos sumaron 406 mdd.⁵⁰

Actualmente las negociaciones entre las naciones miembro del G3 para ampliar el número de integrantes sigue sin gran avance pues hace tiempo se invitó a los panameños, ecuatorianos y peruanos a integrarse a este pacto mercantil, ya que la idea original era extender el pacto de tres a seis socios, pero Perú rechazó la oferta pues desea tener su propio convenio con México, de ahí que el gobierno mexicano propuso ampliar el ACE número ocho, que se tiene con esta nación. Por lo que se queda en espera de la respuesta de Panamá y Ecuador.⁵¹

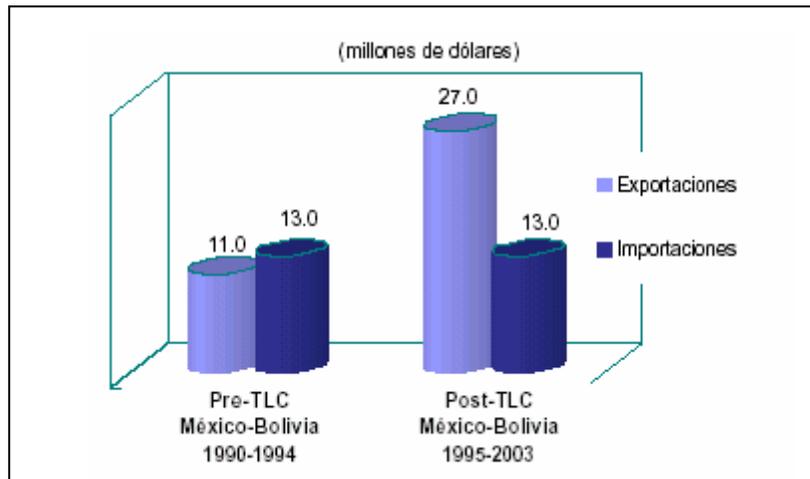
Con Bolivia a partir de la entrada en vigor del acuerdo, en enero de 1995, el comercio bilateral se ha incrementado en 64.1%. En 2003, intercambio comercial superó los 53,3 mdd:

- ✦ Las exportaciones mexicanas a Bolivia registraron un incremento del 77.9 % respecto al registrado en 1994, superando los 23,9 mdd.
- ✦ Las compras mexicanas de productos bolivianos sumaron 29,4 mdd cifra 54.4 % mayor a las compras registradas en 1994.

⁵⁰ <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscoemrciales/24.11.2005>

⁵¹ En el mes de julio de 2005 los 3 miembros se reunieron con autoridades de Panamá para discutir su inclusión pues a decir de Luz María de la Mora funcionaria de la SE, el resultado fue " van a evaluar darnos una respuesta a fines de año o a principios de 2006, porque tiene frentes de negociación con E.E.U.U. y otra nación, y no cuenta con recursos humanos para atender este nuevo frente."

CUADRO 1.10
PROMEDIO DEL COMERCIO DE MÉXICO EN EL TLC MÉXICO- BOLIVIA



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscoemrciales/24.11.2005>

Con Costa Rica en 2003, el comercio bilateral sumó 915 mdd, 649 % más que el registrado en 1994:

- ⤴ Las exportaciones mexicanas a Costa Rica sumaron 331,5 mdd,
- ⤴ Las importaciones mexicanas procedentes de Costa Rica fueron 584,2 mdd

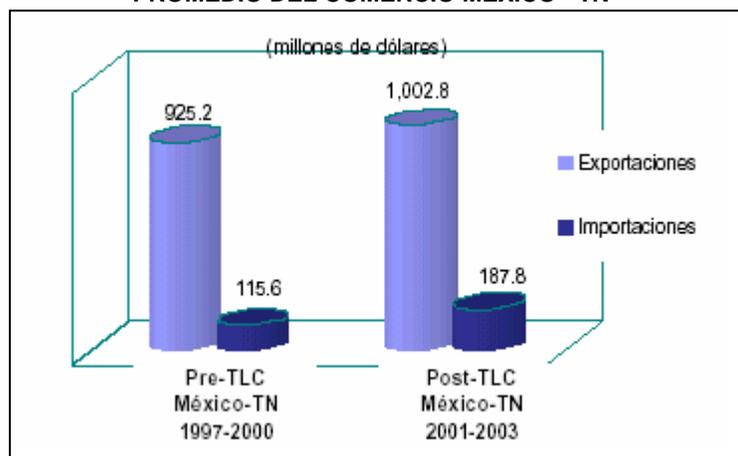
Con Nicaragua en 2003, el comercio bilateral rebasó los 149 mdd, 97.1 % más que en 1997 (año previo a la entrada en vigor del TLC):

- ⤴ Las ventas de productos mexicanos a Nicaragua sumaron 111.1 mdd, y
- ⤴ Las compras mexicanas de productos nicaragüenses fueron de 38.1 mdd.

Los países del Triángulo Norte (TN) se han convertido en el principal mercado de México en América Latina. En 2003:

- ⤴ Los países que conforman el Triángulo del Norte importaron de México 1,007.2 mdd, 21.0% de las exportaciones mexicanas a la región latinoamericana (4,788 mdd). Esto representa un incremento de 2.3% respecto al monto registrado en 2000 (año previo a la entrada en vigor del TLC México-TN).
- ⤴ Las ventas de México a esta región son superiores a la suma de las exportaciones de productos mexicanos a Brasil, Argentina y Chile.

CUADRO 1.11
PROMEDIO DEL COMERCIO MÉXICO - TN



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscoerciales/24.11.2005>

Pese a tener un acuerdo con los 25 miembros de la UE, en 2003 sólo se vendió 3.4% del total de las exportaciones mexicanas, que ascendieron a 165 mil mdd. En 2000, cuando entró en vigor el TLCUEM, se exportaron 212 mdd en productos agropecuarios, pero tres años después, en 2003, se exportaron 197 mil mdd el declive, en parte, se debió a la caída del comercio mundial.⁵²

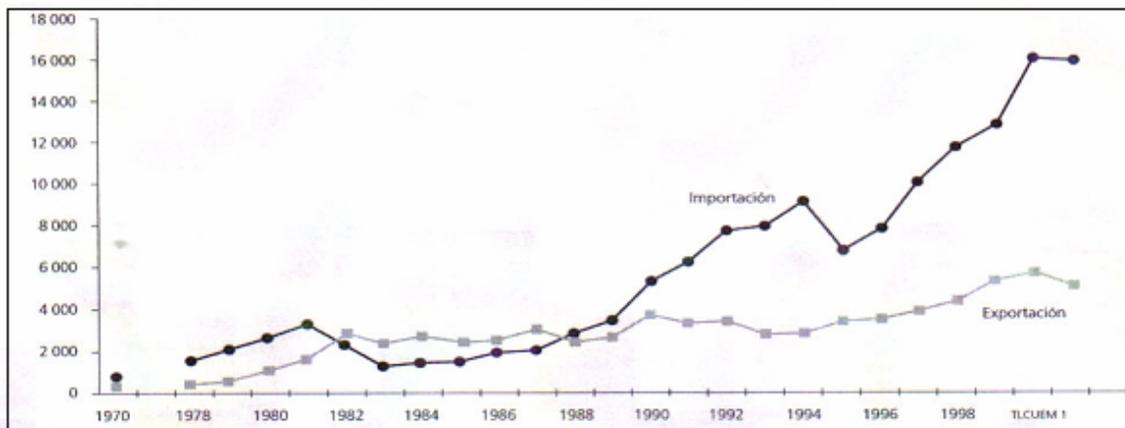
El déficit con la UE creció 38.8% en el TLCUEM 1 (de julio de 2000 a junio de 2000), al pasar de 7,438 mdd a 10,319 millones en 1999, con un aumento adicional de 4.3% en el TLCUEM 2 (de julio de 2001 a junio de 2002), para llegar hasta los 10,770 mdd.⁵³

Como se puede apreciar en la grafica la situación negativa en la relación de México con la UE no sólo continua su tendencia de crecimiento que comenzó a finales del decenio de los 80, sino que aumentó de manera significativa en el primer año, aunque se desaceleró en el segundo. Es claro que el resultado anterior se debe a compras europeas han crecido más rápido que las ventas mexicanas.

⁵² Saldaña, Ivette, “Subutilizada, colección de tratados con 32 países”, El Financiero, sección Economía, México, 22 de abril de 2004, p. 20

⁵³ Roza, A. , Carlos, “El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México: flujos comerciales y de capital”, Revista de Comercio Exterior, núm. 3, Vol. 54, marzo 2004, p. 249

CUADRO 1.12
MÉXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES CON LA UE (MDD)⁵⁴



Fuente: Rozo, A. , Carlos, “El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México: flujos comerciales y de capital”, Revista de Comercio Exterior, núm. 3, Vol. 54, marzo 2004, p. 250

Con la próxima revisión del TLCUEM, tanto las autoridades mexicanas como europeas pretenden incluir la creación de un nuevo capítulo en materia de inversiones y la profundización de dos áreas: agricultura y servicios. México pide a los 25 países socios del viejo continente la desgravación acelerada para algunos agro productos, como el atún enlatado, conservas y pectina; además de que solicita mejor acceso para una lista de alimentos como el azúcar y el plátano.⁵⁵

Sin embargo, la política indiscriminada de firmar acuerdos de libre comercio le ha dado a México sólo proyección mundial, porque en los hechos, estos mecanismos están subutilizados. Tan sólo a 5 años de suscrito el pacto con la UE (1º de julio de 2000), se presenta un déficit mercantil con los 25 miembros de ese bloque. Con Alemania existió el saldo más negativo: cinco mil 994 mdd, seguido por Francia con mil 994 millones e Italia con dos mil 611 millones.⁵⁶

En cambio España se sitúa como el segundo destino más importante para las exportaciones mexicanas hacia la UE, que representan un tercio de las ventas efectuadas a todo el bloque, que ascendieron a un total de mil 407 mdd durante enero- noviembre de 2003.⁵⁷

El TLC México- Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza entró en vigor el 1 de julio de 2001. Con este tratado, México logró acceso preferencial cubriendo prácticamente toda Europa Occidental, con lo cual se

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Saldaña, Ivette, “En marcha, revisión del TLCUEM; incluirán capítulo de inversiones”, El Financiero, sección Economía, México, 11 de marzo 2005, p. 24.

⁵⁶ Becerril, Isabel, “Subutilizada, la res de TLC firmados por México”, El Financiero, sección Economía, México, 4 de julio de 2005, p. 18

⁵⁷ Collín Marvella, “España, segundo destino más importante para las mercancías que exporta México a la UE”, El Financiero, sección Economía, México, 19 de enero de 2004, p. 40.

busca diversificar los mercados de destino y la composición de las exportaciones mexicanas. En 2003, el comercio México – AELC fue de 1,66 mmd:

- ✦ Las exportaciones de productos mexicanos a los países de AELC sumaron 722 mdd,
- ✦ Las importaciones mexicanas de productos provenientes de los países de AELC sumaron 940 mdd.⁵⁸

Por lo que respecta al TLC México- Israel, en 2003, el ascendió a 370,0 mdd. A pesar de que éste sólo representa el 0,1 % del comercio total de México, creció más de 318% respecto a 1994. Las exportaciones sumaron 56,6 mdd y las importaciones 313,5 mdd.

El comercio con nuestro nuevo socio comercial Japón registró en el período 1993-2003 un monto promedio anual de 6,173 mdd por año. Asimismo, en 2004 alcanzaron 2,172 mdd, lo que representó un aumento de 22.5% de crecimiento anual.⁵⁹

De acuerdo con cifras del Ministerio de Finanzas de Japón, en 2003 las exportaciones a ese país alcanzaron 1,8 mil mdd mientras que datos registrados por la Secretaría de Economía (SE) en 2003, las importaciones provenientes de Japón ascendieron a 7,622 millones. Cifra superior a la registrada por nuestro país 605,7 millones, debido a que las cifras del organismo japonés captura la información de todas las exportaciones mexicanas a ese país, independientemente de que hayan sido embarcadas directamente a través de un tercer país. La información registrada por la Administración General de Aduanas (AGA) solo incluye las exportaciones embarcadas directamente de México a Japón.⁶⁰

CUADRO 1.13
COMERCIO BILATERAL MÉXICO- JAPÓN
(millones de dólares)

| | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | Var 03/94 % |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Exportaciones a Japón1/ | 1,342 | 1,487 | 1,898 | 1,616 | 1,225 | 1,653 | 2,396 | 2,018 | 1,786 | 1,776 | 32.3% |
| Importaciones de México2/ | 4,779 | 3,952 | 4,132 | 4,333 | 4,537 | 5,083 | 6,465 | 8,085 | 9,348 | 7,622 | 59.4% |
| Balanza Comercial | -3,437 | -2,465 | -2,234 | -2,717 | -3,312 | -3,430 | -4,069 | -6,067 | -7,562 | -5,846 | n.c. |
| Comercio Total | 6,121 | 5,439 | 6,030 | 5,949 | 5,762 | 6,736 | 8,861 | 10,103 | 11,134 | 9,398 | 53.5% |

Fuente: <http://www.economia.gob.mx/tratados/16.03.2006>

Con la entrada en vigor del AAE, México libera de manera inmediata el arancel de importación que cobra al 44% de las fracciones arancelarias correspondientes a productos japoneses. En un periodo de 5 años se eliminará el 9% de fracciones arancelarias de los sectores textil, automotriz (partes para motor)

⁵⁸ <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscoerciales/24.11.2005>

⁵⁹ "El comercio con México", en Revista Negocios, Año 14, núm. 15, p. 12

⁶⁰ <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscoerciales/24.11.2005>

químico, fotográfico, entre otros. Para el 47% relativo a los sectores donde existe producción nacional, Japón tendrá acceso en diez años.⁶¹

Sin embargo a 3 meses de la entrada en vigor de dicho Acuerdo, el país asiático ha obtenido más beneficios, al aumentar casi 30% sus ventas al mercado mexicano en ese lapso, mientras que las exportaciones nacionales a esa economía subieron 23%.⁶²

No cabe duda que ha existido un avance en materia de comercio exterior debido a que a inicios del siglo pasado, México contaba con una economía proteccionista, misma que se tuvo que ir adaptando a las circunstancias que el mundo exigía, convirtiéndose así, en una nación con doce TLC. Uno de los componentes indiscutibles dentro de este cambio han sido las autoridades aduaneras, el personal que ahí labora y los empresarios, quienes colaboraron para lograr la modernización de las instalaciones aduaneras e inclusive combatir conjuntamente la corrupción que las aquejaba y los excesivos trámites burocráticos que provocaban retrasos y gastos innecesarios. Sin embargo, este avance no fue repentino al igual que el rumbo de la política económica, hubo que trabajar intensamente por mejorar los servicios otorgados y disminuir en la medida de lo posible tantos documentos que se tenían que presentar para poder importar o exportar. A continuación se presenta la historia de las aduanas y un enfoque más detallado de las funciones que éstas realizan.

⁶¹ "El acuerdo de Asociación Económica", Revista Negocios, Año 14, núm. 15, p. 16

⁶² García, Miriam, "Saca más jugo Japón al TLC", Reforma, sección Negocios, México 30 de agosto de 2005, p. 1 A

2. ANTECEDENTES DE LAS ADUANAS MEXICANAS

La firma de varios TLC implicó una revisión profunda del sistema aduanero mexicano, fue necesario eficientar el proceso del despacho aduanero a fin de no tardar demasiado tiempo, también se tenían que modernizar las instalaciones para proteger la segura estadía de las mercancías. Otro factor, era la constante corrupción que al interior de estos recintos existía y que propiciaba que tanto el personal aduanal, los A.A. e incluso los mismos usuarios, se aprovecharan para introducir o extraer mercancía ilegal al país.

Aunque en la actualidad la aduana se ha renovado permitiendo que los procesos administrativos sean menos complicados, elevando la protección dentro de sus instalaciones y otorgando capacitación a sus empleados en diferentes áreas, aún hace falta trabajo por realizar para alcanzar el nivel deseado.

Por tal motivo, es fundamental analizar el papel de las aduanas desde sus comienzos a nivel mundial y en México cuando comenzaban los primeros intercambios comerciales entre las regiones. Asimismo, se debe incluir su clasificación, determinar las funciones, el tipo de actores que colaboran y sin los cuales la aduana simplemente no existiría.

También hay que examinar a las autoridades encargadas de regular el trabajo de las aduanas mediante el uso de leyes que se han creado. Este conjunto de conocimientos son valiosos para comprender algunos de los problemas que enfrentan hoy día las aduanas mexicanas.

2.1 HISTORIA UNIVERSAL DE LAS ADUANAS

Por lo que respecta a la historia de las Aduanas conviene mencionar que no hay una etapa o año específico en que los autores coincidan y señalen como el inicio de lo que hoy conocemos como Aduana. Algunos mencionan Grecia, otros Egipto o Babilonia, pero no está de más decir que la mayoría sí advierte que el comienzo nace de la actividad del comercio internacional, en la medida en que los seres humanos se percataron de la existencia de otros conglomerados y de que sus pueblos tenían necesidades que satisfacer. Aunque en un principio los únicos que se dedicaban a esta actividad eran los campesinos y agricultores que sin tener conciencia de lo que hacían, vendían el excedente de su producción a los pueblos aledaños que así lo requerían.

La aduana tal como se conoce surgió en el siglo VIII a.C., durante el periodo helénico, como consecuencia del cuantioso intercambio comercial de Grecia con las principales ciudades y colonias del Mar Negro y el Mediterráneo en la cual se cobraba ya un impuesto ad valorem.

El segundo antecedente que se tiene data de los siglos XV y XVI a.C., época del imperio, que fue el periodo más floreciente del comercio, el cual fue cuidadosamente regulado, manteniéndose Aduanas en los puertos y lugares de entrada (fronteras), gravándose las mercancías, excepto las de la corona; los comerciantes tenían la obligación de pagar una porción de sus artículos, representando el comercio la fuente de ingresos más importante del tesoro real.⁶³

Algunos especialistas coinciden en que el nacimiento es muy antiguo pues se conocieron en la India y en Grecia; en Atenas el impuesto era del 2% sobre el valor de las mercancías. Fue ahí mismo donde la Administración de las Aduanas se encomendó a los “Decastologos”⁶⁴ quienes se encargaban de recabar el tributo de carácter aduanero denominado “Emporium”, que era el lugar donde concurrían para el comercio gentes de diversas naciones. Este impuesto se cobraba a la entrada de las mercancías a los puertos griegos y su cuota impositiva era de la quincuagésima parte del precio, casi un dos % de su valor. Utilizaron medidas proteccionistas para evitar la exportación de cereales y eludir el acaparamiento de los granos y prevenir crisis sociales que traerían consigo la falta de estos productos. Los “Sytofilacos” fueron los encomendados para inspeccionar dichas medidas.

En Roma, recibieron el nombre de “portorium” por haber sido en el Puerto de Ostia el lugar donde se establecieron por vez primera y dada la orden del cuarto Rey Anco Marcio para aprovechar las ventajas comerciales que ahí se obtenían para la navegación por el río Tiber. Es preciso recordar que en aquella época el “portorium” ya era arrendado en subasta pública por periodos de cinco años, llegando a una función de percepción directa por el estado, misma que subsiste hasta nuestros días pese a los intentos privatizadores aún latentes.⁶⁵

A través del llamado sistema Telenium (Oficina Pública) se organizó la recaudación del impuesto aduanal y lo que es digno de recalcar es que la tarifa variaba dependiendo de la región aduanera de que se tratara, se recuerda, por ejemplo que los productos procedentes de Asia Menor pagaban un 2% de su valor al ser importadas, caso contrario a las provenientes de Sicilia, cuya tasa impositiva era del 5% sobre su ad valorem.⁶⁶

Ya que se citó a la India como uno de los primeros lugar en disponer de una aduana, es preciso recordar que existía una casta llamada los “Vaysias”⁶⁷ a los que se les ocurrió la idea de que las mercancías pagarán un tributo por su introducción o extracción a (o de) un determinado territorio, creándose en los

⁶³ Acosta R., Felipe, Op., cit., p. 13

⁶⁴ Carvajal C., Máximo, Op., cit, p. 52

⁶⁵ Este puerto tenía un triple aspecto: de “impuesto aduanal”, ya que se exigía a la entrada o salida del imperio o las provincias que lo componían; de “peaje” o tasa establecida por el paso de ciertos caminos o puentes; y de “alcabala” o derecho exigido por una ciudad sobre las mercancías que se introducían a ella.

⁶⁶ Ibid, p. 53

⁶⁷ Ibid, p. 50

pasos fronterizos un lugar ad- hoc, para su recaudación, siendo el ejército el que se encargaba de su cobro o recepción.

Durante los primeros siglos de la Edad Media circulaban las mercancías sin normas, ni medida alguna. Los señores feudales en sus dominios y los reyes en las inciertas fronteras, cobraban derechos, generalmente establecidos no por el valor sino por la cantidad de géneros. En ocasiones se empleaban criterios uniformes, pero otras dependían de la nacionalidad, la procedencia o el destino, todo esto generaba gran confusión.

En Inglaterra existían las Aduanas desde antes de la conquista normanda, y fue en esos dos pueblos donde se estableció un régimen arancelario más ordenado.⁶⁸

En Egipto se introducían todo tipo de mercancías tales como maderas, lanas, aceite de oliva, plata, mirra, entre otros, pero con el detalle de que eran en las caravanas y barcos del faraón donde se llevaba a cabo el comercio de exportación e importación y se cobraban tributos. Elefantina y Kerma son ejemplos de las aduanas que instituyeron.

El pueblo Babilónico dejó grandes enseñanzas en materia de comercio exterior, sólo basta recordar el Código de Hammurabi donde se recoge la vida jurídica, económica y social de los babilonios. Este instrumento sirvió para codificar el derecho de su época y para que su creador – de mismo nombre- controlara severamente la actividad de los comerciantes, que le debían un tercio de sus ventas brutas y a los que prohibió realizar exportaciones en perjuicio del mercado nacional.⁶⁹

Otra cultura que heredó grandes avances en el comercio, fue la fenicia ya que sus naves transportaban mercancías de todos los pueblos conocidos en esa época; crearon también colonias que fueron auténticos centros comerciales y depósitos de mercancías, implementaron un sistema parecido al “proteccionismo” ya que otorgaban privilegios a productos provenientes de sus colonias.

El inicio de las aduanas en el resto del mundo no fue tan diferente a lo que sucedió en México, donde comenzaron con la misma idea de intercambiar productos con las aldeas vecinas sin darse cuenta de lo que estaban provocando, el nacimiento de las aduanas en territorio mexicano. Tras varias luchas armadas, era lógico que se tenían que establecer leyes y reglamentos para protegerlas debido a los constantes cambios políticos e incluso la ubicación tuvo que cambiar varias veces por los mismos motivos. En el siguiente apartado se expondrán los principales acontecimientos que modificaron las funciones de las aduanas y que poco a poco fueron escribiendo la historia de estos recintos en nuestro país.

⁶⁸ Sandoval S., Eduardo, “**Aduanas: Puertas de México**”. Ed. Libros para todos, México, 2005, p. 55

⁶⁹ Margadant F., Guillermo, “**Panorama de la Historia Universal del Derecho**”. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 2000, p. 41.

2.2 INICIOS DE LA ADUANA EN MÉXICO

Descubierta América, el comercio internacional se intensificó y las rutas comerciales cambiaron; en 1503 se fundó en Sevilla la Casa de Contratación (cuyo propósito era controlar y fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias) para fomentar el comercio entre España y sus posesiones en otros continentes. El intercambio con Europa, a su vez, se realizaba cada año con flotas que partían primero del puerto de Sevilla y después desde los de otras provincias. En 1551, en Veracruz, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias. En la segunda mitad del siglo XVI, se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila. En 1503, por ordenes de la Real Cédula de Felipe II se restringió el volumen de carga comercial de los llamados “productos de la China”, para evitar de esta manera los daños al comercio español. En el puerto de Manila no se efectuaba ningún control de los embarques, por lo que la revisión aduanal se realizaba en Acapulco.

En 1601 por ordenes de Felipe II y debido a los constantes ataques de barcos piratas procedentes de Inglaterra y Francia a los puertos de Acapulco, Veracruz y Campeche que desde años atrás se venían dando, se instaló la aduana en tierra firme y para 1647, el rey Felipe IV vio la necesidad de que se contara con una aduana cerrada donde se capturaran todos los productos que entraban al puerto.⁷⁰

En 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España y fue precisamente en el puerto de Acapulco donde el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales. Años más tarde, en 1728, el virrey Casafuerte expidió una cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a tierra sin el consentimiento del oficial de justicia o regidor, la pena por incumplimiento era el decomiso de los productos. El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776. En 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar mejoras al puerto y a la ciudad.⁷¹

En ese mismo año, se estableció la primera Aduana de México, que se ubicó en una casa colonial, propiedad de la Marquesa de Villamayor, en la calle donde precisamente por estar ahí la aduana, fue denominada Puente de la Aduana Vieja, actualmente corresponde a la casa no. 72 de la 7ª Calle 5 de Febrero, entre Regina y José María Izazaga en la ciudad de México. Ocupó este lugar de 1575 a 1735 pues el 28 de junio de 1735 se cambió a la Plazuela de Santo Domingo.⁷²

⁷⁰ <http://www.mexicotrade.com.mx/historia-aduanera.ssd/28.07.2004>

⁷¹ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=r502p/13.07.2004>

⁷² Sandoval S., Eduardo, Op., cit, p. 57

En el siguiente cuadro que proporciona el A.A. Eduardo Sandoval Sandoval se observa la fecha en que se edificaron las principales Aduanas:

CUADRO 2.1
PRIMERAS ADUANAS

| <i>Aduanas</i> | <i>Fecha de construcción</i> |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Tampico, Tamps | 1889 |
| Piedras Negras, Coah. | 1889 |
| Nuevo Laredo, Tamps. | 1892 |
| Veracruz, Ver., | 1902 |
| Coatzacoalcos, Ver., | 1939 |
| Tijuana, B.C. | 1957 |
| Matamoros, Tamps. | 1962 |
| Nogales, Son. | 1963 |
| Ciudad Juárez, Chih. | 1966 |
| Mexicali, B.C. | 1974 |
| Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la ciudad de la México | 1975 |

FUENTE: Elaboración propia en basado en los datos que proporciono el A.A. Eduardo Sandoval Sandoval

En el año de 1777 el virrey Don Antonio de Bucareli y Ursúa, tomando en cuenta el crecimiento de la población y por ende el movimiento mercantil, hizo ampliar la Aduana hacia las casas contiguas que pertenecían al Convento de la Encarnación. La aduana permaneció ahí hasta el 15 de noviembre de 1884 porque se paso a la Aduana de Santiago, que era uno de los mejores edificios de su época.⁷³

Con los sucesos históricos que estaban a punto de ocurrir en los años siguientes, la transformación de la aduana no se hizo esperar sobretodo con la llegada de la tan ansiada independencia ya que por fin se lograba el nacimiento de una nueva nación. La participación de las aduanas fue una vez más, de trascendental importancia para superar con éxito este acontecimiento.

2.2.1 MÉXICO INDEPENDIENTE

Mientras ocurría la etapa de independencia se elaboró el primer documento legal para regular las actividades en la Aduana, se tituló Arancel General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de diciembre de 1821 por la Soberana Junta Provisional Gubernamental, en él se especificaban los puertos habilitados para el comercio, se precisaron las actividades que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos y los vistas, y se plantearon las bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, las mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las

⁷³ Ibid p. 58

aduanas. También contenía una lista de los productos prohibidos entre los que se encontraban el tabaco en rama, el algodón en rama, cera labrada, pasta de fideos, galones, encajes, sólo por nombrar algunos. Sin embargo a los cuantos meses el arancel prohibió la importación de nuevos artículos tales como: comestibles (harina, azúcar, arroz, café, frutas verdes, trigo, maíz, jamón, tocino, cebada), licores, lino, algodón, lana, ropa hecha, ladrillos, metales, oro y plata labrada, madera y zapatos.⁷⁴

En los años subsecuentes se presentaron notables avances en materia de comercio exterior tales como la firma del tratado de amistad con los E.E. U.U. en 1834. Pero hasta 1884 se instala por disposición presidencial, la Aduana de México en 1884 y el 8 de mayo se establece en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo.⁷⁵ Precisamente es en este año cuando toma posesión el primer administrador de la Aduana de Santiago, Don Cástulo Centeno.

Como se ha notado desde tiempos remotos se dieron los primeros intentos por regular la actividad comercial entre los pueblos, sin que ellos tuvieran la noción de que estaban creando una institución tan importante que hoy día sigue existiendo. Desde el periodo prehispánico ya se intentaba ordenar el intercambio comercial, sin embargo es hasta el fin de la Revolución Mexicana que la definición que se tenía de lo que era una aduana se fue modificando significativamente.

2.2.2 MÉXICO ANTES Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN

Es a partir del siglo pasado cuando se puede hablar de una verdadera transformación de las aduanas, debido en gran parte a los avances tecnológicos y científicos que en el mundo se iban generando, México no sería la excepción y el 19 de febrero de 1900 se publica en el DOF la creación de la Dirección General de Aduanas, la cual tenía a su cargo 36 aduanas distribuidas en la República y 4 zonas de gendarmería fiscal. A pesar de los acontecimientos que con los años cambiarían y definirían el rumbo de la nación mexicana, el 18 de junio de 1906 se delimita la jurisdicción y ubicación geográfica de cada una de las 36 aduanas que en ese entonces existían. Un año más tarde, el 12 de junio de 1907, se crea la Aduana de México con una sección aduanera de correos.⁷⁶

A pesar de que durante el período revolucionario se prohibió el despacho de mercancías en algunas Aduanas, esto no detuvo la fundación de instituciones que tendrían atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia e impuestos federales, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio. En 1916 se publica la nueva tarifa de aranceles, resaltando el opio como

⁷⁴ Carvajal C., Máximo, Op., cit., p. 66

⁷⁵ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=r502p/13.07.2004>

⁷⁶ Acosta R., Felipe, Op. Cit., p. 14

único producto prohibido, además se reducen los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentan para los artículos de lujo.⁷⁷

La legislación aduanal, se encontraba desde 1891 abandonada, por lo que fue necesario que se revisara de forma completa y se le reformara, actualizándola acorde con las transformaciones y evoluciones que se habían operado en el país en los años subsecuentes a la Revolución. Es por esta razón que el 18 de abril de 1928, se publica la Ley Aduanera (LA) que estipulaba los procedimientos para realizar el despacho de las mercancías, intentando modernizar, simplificar y al mismo tiempo unificar en una sola tarifa los diferentes impuestos, sin embargo dicha ley nunca entró en vigor.

El 1º de enero de 1930 se publicó la Nueva Ley Aduanera que vino a derogar a la Ordenanza General de Aduanas de 1891 y a la ley expedida el 18 de abril de 1928. Contaba con 764 artículos y su objetivo fundamental era proporcionar al comercio mayores facilidades para sus operaciones en las aduanas, por medio de la simplificación de los procedimientos y tramites exigidos. La falta de factura comercial fue sancionada con una multa más benévola que la que venía aplicando, resalta el hecho de que por primera vez en el texto de una Ley Aduanera se incluye la intervención del agente aduanal.⁷⁸

El 18 de noviembre de 1931 se expide el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda, resaltando el artículo 3º , donde se ubicaba a la Dirección General de Aduanas dentro de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, coordinar y controlar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.⁷⁹

El 30 de agosto de 1935 se abroga la LA de 1928 dando paso a una nueva ley que modificaba sustancialmente a su antecesora, incluyendo un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales y regulando el trafico de mercancías, pudiendo ser: marítimo, terrestre, aéreo y postal, asimismo las operaciones temporales, el transito internacional, deposito fiscal, los perímetros libres, las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras, también eran reguladas. La mencionada ley contenía 435 artículos y un reglamento que se publicó el mes de diciembre del mismo año.

En 1951 se publica el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, que además de permanecer vigente hasta 1982, normaba el funcionamiento de las Aduanas del país señalando los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías y especificaba los casos de excepción para comercializar con los países, los requisitos especiales, las prohibiciones y la documentación para la operación; así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras.

⁷⁷ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=r502p/13.07.2004>

⁷⁸ Carvajal C., Máximo, Op., cit., p. 100

⁷⁹ Ibid, p. 100

Al abandonar México el modelo de sustitución de importaciones e hincar la apertura de la economía, fue indispensable adecuar el sistema aduanero antiguo por el que rige en la actualidad, ya que, por varias décadas, la orientación de la Aduana había tenido niveles elevados de protección a la industria y al comercio; se revisaba todo y a todos, y aplicaban con rigor no sólo los altos aranceles y los permisos previos, sino que tenía una tendencia general a obstaculizar las importaciones.

En los años 80's la aduana era capaz de detectar, o cuando menos de aprobar el origen de las mercancías, su contenido en peso y en calidad, la composición de los materiales, el valor de los productos, entre otros. Cuando se pasaba con el vista aduanal de aquel entonces prácticamente se establecía una relación de examen profesional en donde se tenía que defender ante sinodales expertos, capacitados y, sobre todo, con mucho "colmillo", la declaración, mejor conocida como pedimento, que se había presentado a través de los agentes aduanales.⁸⁰

A continuación se analizará uno de los períodos más significativos de la aduana, en el cual existen cambios notables que resaltan la importancia de la incorporación de México al GATT, y donde se adquieren nuevos compromisos y responsabilidades, entre las que sobresale lograr que aduana fuese sinónimo de modernidad, eficiencia y capacidad al disminuir los tiempos de entrega y los excesivos "tramites",. En estos puntos se debían enfocar los esfuerzos de las autoridades.

2.2.3 TRANSFORMACIÓN DE LA ADUANA

Entro los cambios más sobresalientes, destaca que en 1982 se creó la nueva LA, misma que reemplazaba al Código Aduanero y a la Ley de Valoración (con 149 artículos aproximadamente), su principal objetivo consistía en simplificar la estructura de los recursos administrativos remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación (CFF) y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente a través de la autodeterminación del impuesto recopilando las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas Pitex, al tiempo que se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.⁸¹

Además intentaban innovar con la incorporación de la auto declaración, que consiste en la declaración sobre las características, naturaleza y valor de las mercancías, que el Agente Aduanal (A.A.) o importador firma bajo protesta de decir verdad, son el reflejo fiel de la realidad, fincando la responsabilidad al agente y al Apoderado Aduanal de las irregularidades que se detecten en el caso del reconocimiento aduanero de las mercancía, misma que estuvo vigente hasta el año de 1992.⁸²

⁸⁰ Reyes Díaz Leal Eduardo, "**Hacia donde va la aduana**". Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 1ª ed., México, 1997, p. I

⁸¹ Definitivos (importación y exportación), Temporales (Importación, Exportación. Ambos para retornar al extranjero en el mismo estado; Para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación), Deposito Fiscal, Transito de mercancías, Elaboración, transformación y reparación dentro de los recintos fiscalizados y Recinto fiscalizado estratégico.

⁸² Acosta R., Felipe, Op. Cit., p. 14

La revisión de las mercancías o reconocimientos, se fue reglamentando con la mayor precisión, para sancionar con ejemplaridad pero con justicia, las declaraciones fraudulentas, reservándose el fisco federal la posibilidad de ejercitar posteriormente al despacho, sus facultades de comprobación, mediante auditorías en el domicilio de los importadores o eventualmente, durante el traslado de las mercancías. Por todo ello se formularon las reformas a la Ley correspondiente que permitieron lograr el objetivo; se crearon reglas generales y se elaboró el Manual de Operación Aduanera, que hoy aplican uniformemente todas las Aduanas del país.

El año de 1986 fue importante para los mexicanos que ya llevaban años comprometidos con el avance y la transformación de la actividad aduanera, pues nuestro país se incorporó al GATT y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional.

En 1989 se aceptó plenamente que el sistema aduanero mexicano no respondía eficazmente a las necesidades de la apertura y la globalización, por lo que era imprescindible readecuarlo. Era un secreto a voces que la aduana en México era un nido de corrupción, que impedía el traslado hacia la modernidad e implicaba a empleados administrativos, operativos, funcionarios e incluso el personal externo a la burocracia (de agencias aduanales o de servicios colaterales en los aeropuertos). Hace años, cuando la mayor parte de los Agentes Aduanales (A.A.) que hoy existen no habían recibido su patente, la aduana era todo un milagro, se veían artículos que no existían; cualquier cosa podía suceder. Cuenta Eduardo Reyes Díaz Leal en su libro *Hacia donde va la aduana*, que el dicho popular en aquella época era “ si cabe por el puente –refiriéndose a los puentes internacionales que nos unen con los E.E.U.U. – se pueden pasar.”⁸³

Otro de los problemas se presentaba porque no había patentes canceladas ni contribuyentes encarcelados y muy poca mercancía era embargada y cuando esto sucedía eran simplemente la justificación que los propios encargados de hacer cumplir las leyes hacían, muchas veces se encontraban lotes de artículos de nula calidad que casualmente era la que estaba embargada y con ello se demostraba que este sistema estaba funcionando.

Al percatarse de estos problemas, las autoridades enfocaron los esfuerzos modernizadores a:

- La descentralización y reorganización de funciones y obligaciones.
- La modernización física y funcional de la infraestructura.
- La simplificación operativa y administrativa de los procesos.
- La adecuación de los requerimientos y los ordenamientos jurídicos a una política de apertura.

⁸³ Reyes Díaz Leal Eduardo, Op., cit., p. 10

- La plena aplicación del principio de autodeterminación y autocumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes.
- La eliminación de ambigüedades en las disposiciones.⁸⁴

Durante el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari no sólo fue importante la firma del TLCAN y diversos programas de reestructuración económica, también dentro del Sistema Aduanero Mexicano se observan avances. Por ejemplo el 9 de marzo de 1990 se eliminan 8 aduanas de las 56 que se poseía un año antes, esta decisión se toma debido a que la recaudación y el volumen de sus operaciones no justificaba su existencia, específicamente las Aduanas de Campeche, Comitán, Hermosillo, Interior de Córdoba, Interior del Estado de Michoacán, Interior del Estado de Tlaxcala, Puerto Peñasco y Santa Rosalía, por lo que para esta fecha quedan 48.⁸⁵

En ese mismo año se realizan reformas a la LA poniéndose en practica el Sistema de Selección Automatizado el cual es ágil, eficiente y con mayor claridad; este mecanismo determina si la operación en tramite será o no reconocida y el funcionario que efectuará el reconocimiento aduanero de las mercancías, implementándose un sistema estadístico que consiste en la recopilación de datos, de operaciones realizadas que en forma local se lleva a cabo, para ser inmediatamente remitidas a la Administración Central de Informática Contabilidad y Glosa, para efectos de la integración de la balanza comercial.

Algunos autores mencionan que en la década de los 80's todas las mercancías eran revisadas por la autoridad. Diez años después solo ciertas mercancías, bajo ciertos principios y en forma aleatoria son revisadas por la misma. La estadística oficial oscila de un rojo, es decir de una revisión, por cada siete verdes, es decir desaduanamientos libres.⁸⁶

La implementación del sistema aleatorio en las aduanas, contribuyó a que de manera significativa se incrementara la recaudación en un 45%. Se crearon las Administraciones Fiscales Regionales denominadas "CAFS" con el propósito de descentralizar la operación aduanera en la supervisión de las áreas operativas. El cuerpo policiaco de vigilancia y control aduanero, denominado resguardo Aduanal, desaparece y se incorpora la Policía Fiscal Federal. Otra transformación fue la concesión de los procedimientos de informática a una empresa particular denominada Integradora de Servicios Operativos S.A. (ISOSA), para efectos de avanzar con el Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI), e inician las licitaciones para los servicios de almacenaje, concesionándose a empresas particulares.

⁸⁴ Guarneros Z., Eugenio, "**Los Agentes Aduanales como promotores del comercio exterior mexicano**", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001, p. 41

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 1990, p. 2.

⁸⁶ Reyes Díaz Leal Eduardo, Op., cit., p. 15

Cabe resaltar que este sistema además de usar equipos de computo para la captura e impresión de los pedimentos, implica la transmisión inmediata a la aduana de despacho de la información estadística de dichos pedimentos a través de los medios electrónicos de comunicación. Desde su implementación se han tenido varias fases vinculadas a las diversas instancias que intervienen en el despacho aduanero siendo la del 1º de mayo de 1994 contenida en la regla general 33 la que dispuso formalmente que en las aduanas del país señaladas en el anexo 10 debieran operar con esa fase del SAAI, después se sumaron rápidamente todas las aduanas del país sin mayor declaración oficial. En la actualidad, el artículo 38 de la LA mantiene la disposición del empleo del sistema electrónico, previendo la existencia de una clave electrónica confidencial correspondiente al A.A. o Apoderado Aduanal.⁸⁷

Regresando al año de 1990 y específicamente el 4 de enero se publica el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobresaliendo que gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas se distribuye a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaria de Ingresos, con funciones meramente fiscales.

En 1992 salió un nuevo procedimiento para poder despachar las mercancías en la aduana, ese procedimiento es conocido como Revisión en Origen y por otros más técnicamente, como el Registro del Despacho de las Mercancías de las Empresas. Esta nueva versión significa que los importadores de mercancías pueden traer éstas bajo un procedimiento que los elude de responsabilidades colaterales por falsas declaraciones, y la declaración correspondiente se puede realizar conforme a la información que el proveedor hubiese dado haciendo la revisión de sus exportaciones en el país de origen.⁸⁸

En ese mismo año pero más específicamente el 20 de julio como una muestra más de la autoridad para erradicar la corrupción en las aduanas se implementó el “Segundo Semáforo Fiscal” el cual determina si las mercancías que pasaron a la primera revisión por parte de los Vistas Aduanales, se sujetarán a una segunda revisión, pero en esta ocasión por parte de la iniciativa privada, es decir por parte de los Dictaminadores aduanales.

México adoptó integralmente el libre comercio, no sólo en sus estrategias de negociaciones internacionales sino también en la administración aduanera del país. Prueba de ello fue la implementación del semáforo fiscal en los inicios de la década de los 90's, con lo cual se aceptó revisar menos del 10% de todos los embarques, realizándose en un principio de forma aleatoria y hoy día con mucha más sofisticación pues ahora se lleva a cabo forma planeada a través de un esquema

⁸⁷ Reyes Díaz-Leal Eduardo, Op., cit., p. 362

⁸⁸ Reyes Díaz Leal Eduardo, Op., cit., p. 23

automatizado. Esto permite a los usuarios contar con sus mercancías en tiempo y forma.⁸⁹ Las autoridades se dieron cuenta de que debían ser más flexibles en sus revisiones, aceptando el hecho de que había que confiar mucho más en los usuarios de las aduanas.

El 25 de enero de 1993 el nombre de Dirección General de Aduanas cambia por el de Administración General de Aduanas (AGA), con la reforma al Reglamento Interior de la SHCP, en su artículo 72, fracción XIII, se señala que dicha Administración debe ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigencia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos, regular y gravar la entrada al territorio nacional y salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero. De igual forma en la fracción XXVII se le otorga competencia para revisar los pedimentos y documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías. De igual forma se establece la jurisdicción de 45 aduanas en el país, convirtiéndose las Aduanas de León, Guanajuato y San Luis Potosí en secciones aduaneras.⁹⁰

Durante el último año del mandato presidencial Carlos Salinas de Gortari, se separa la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) de las reglas de Comercio Exterior y se establece la creación de la Aduana de Altamira, contabilizando así 48 Aduanas actualmente. Nuevamente las autoridades se vieron en la necesidad de realizar una reforma integral a la Ley que regía las operaciones de comercio exterior y así se publica una nueva LA el 15 de diciembre de 1995, para entrar en vigor el 1 de abril de 1996, reformada mediante publicación del 30 de diciembre del mismo año. Los principales cambios consistieron en la introducción de mecanismos que permitirían valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el artículo VII del GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado (inteligente); se reforzaron los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.⁹¹

A partir del 1º de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) al cual quedo adscrita la AGA y cuyo reglamento Interior se publicó el 30 de junio de 1997. Un año más tarde se reformó la LA en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público. Para el año 2000 se realizan algunas modificaciones principalmente en:

- El manejo, almacenaje y custodia de productos de comercio exterior;
- Ingreso o extracción de artículos por vía postal;

⁸⁹ Antes del semáforo fiscal, todos los embarques eran revisados tanto por las autoridades como por los agentes aduanales, no había posibilidad de que esto no se hiciera.

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1993, p. 20.

⁹¹ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/28.07.2004>

- Reconocimiento aduanero;
- Garantía de contribuciones para el régimen de tránsito de mercancías y,
- Los procedimientos administrativos e infracciones aduaneras.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida en la década pasada, se pretende que el servicio aduanero se efectuó donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual 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, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), otro hecho ineludible de traspaso de responsabilidades es la que el agente o apoderado aduanal realiza al transmitir los datos en este sistema de cómputo de selección automatizado en los reconocimientos, lo que conocemos como semáforo fiscal.

Se obligó a la entrega periódica de los medios magnéticos, grabados por los propios usuarios (Agentes y Apoderados Aduanales), con la información analítica de sus operaciones, para que la captura de tales datos fuese más precisa, oportuna y económica y la estadística de comercio exterior se formulara de igual forma, situación que se ha logrado en un alto porcentaje, ya que con la estrechez que aguardan los artículos de la LA y las Reglas de Carácter Fiscal en materia de comercio exterior, en el sentido de la auto corrección, es de dudarse que las estadísticas de la balanza comercial estén al 100% correctas.⁹²

Con la finalidad de mejorar y depurar el almacenamiento de las mercancías inicio la privatización de los recintos fiscales ajustándose a la normatividad correspondiente; para imposibilitar las opciones de defraudación, se reformaron totalmente los regímenes de tránsito, de operaciones temporales y de depósito fiscal, además se hizo obligatoria la intervención de los agentes o apoderados Aduanales para el despacho de las mercancías sujetándose así a un nuevo régimen más liberal, sin tarifas fijas, con más responsabilidades solidarias y mejor control.

La modernización aduanera, se ha centrado en la revisión y actualización de los métodos, procedimientos y leyes que rigen su operación, originando cambios sustanciales en la organización de las Aduanas. Recordemos que en el transcurso de esta década han experimentado transformaciones internas, tales como la incorporación de la Policía Fiscal Federal, hoy Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, la concesión de los servicios de informática, la instalación de sensores de volumen y peso en las Aduanas del norte del país, la implementación del SAAI, así como los diversos procesos de cambio que generan la simplificación y eficiencia en las operaciones de comercio exterior. Asimismo, esta evolución en el sistema aduanero, ha provocado a su vez, una reorganización administrativa, que

⁹² Levy-Dabbah, Simón, “**Globalización Económica 2003**”. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª ed., México, 2003, p. 45

respaldada por la autorización de las nuevas estructuras organizacionales coadyuvan a un mejor desempeño de las mismas.⁹³

La evolución de la aduana está siendo llevada por tres grandes puntos, el futuro del comercio exterior mexicano, la existencia de grandes avances tecnológicos probados en las aduanas del mundo y el deseo de que en México se cumpla cabalmente con su función. No cabe duda que la Aduana va a cambiar aún más, será más automatizada y será más tolerante para los usuarios de buena voluntad.⁹⁴

Han sido estos algunos de los pasos de mayor trascendencia en la modernización de las Aduanas mexicanas, sin embargo en la medida en que la continuidad en el cambio estructural del sistema, la eliminación de trámites, procesos de revisión y control, el ofrecimiento de servicios y mecanismos que promuevan y faciliten la operación, darán mayor oportunidad a los importadores y exportadores del país de finalizar sus operaciones sin caer en pérdidas económicas, pero sobretodo para confiar en que, a pesar de los problemas que existen, las aduanas aún no han finalizado su proceso de renovación... aún falta mucho por hacer.

De este modo, finaliza el espacio dedicado a la historia de las aduanas para proseguir una esencial de esta investigación: el concepto de aduana ya que a través de las paginas se ha mencionado infinidad de veces esta palabra sin contar con una definición exacta, quedando claro que no se puede continuar sin entenderla.

2.3 CONCEPTO ADUANA

Resulta conveniente comprender el significado de **ADUANA**⁹⁵ pues en el lenguaje común suele emplearse a lugares de entrada de mercancía al territorio nacional o salida del mismo. La mayoría de los investigadores coinciden en afirmar que el origen es arábigo, otros que proviene del término "Adayuán: Libro de cuentas", Juan Palomar de Miguel afirma que deriva del árabe "Ad –diwánar: El Registro", mientras que otros la hacen provenir del griego "Soxa" traducido como "Recaudación", unos pocos del italiano "Duxana" o sea: "El derecho de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia". También se dice que nace del francés antiguo "Dovana" o "Douana" que quiere decir "Derecho como tributo o arancel".⁹⁶

⁹³ Rodríguez L., Mario Alberto, "El comercio exterior en México. La evasión fiscal", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001, p. 27.

⁹⁴ Reyes Díaz- Leal Eduardo, "Política Aduanera", en Revista Aduanas, año 4, no. 1, enero-febrero 2005, p. 42.

⁹⁵ La palabra tiene dos vertientes en su origen etimológico, la primera "diván", proviene del vocablo persa, cuyo significado era "el lugar de reunión de los administradores de finanzas, La segunda vertiente proviene del nombre arábigo "divanum" que significaba la casa donde se recaudan los derechos, comenzando a denominarse posteriormente "divana", luego como "duana", y concluyendo como "Aduana"

⁹⁶ Carvajal C., Máximo, "Derecho Aduanero", 6ª ed., México, 1998, p. 50

En la actualidad, el término tiene diversas acepciones. Según el Diccionario de Comercio Internacional, aduana es “la oficina del gobierno donde se pagan los aranceles, las tasas y los impuestos que ahí mismo se aplican a las importaciones o exportaciones de las mercancías”.⁹⁷

Mientras que para la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Aduana se reconoce como “una Institución decisiva para un buen gobierno, la prosperidad y la protección de la sociedad”, asimismo la define como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y a la exportación de las mercancías y a la percepción de los ingresos públicos provenientes de los derechos e impuestos que se aplican a las mercancías”.⁹⁸

Carlos Anabalón Ramírez, jurista chileno y autoridad en la materia, por su parte, define a la Aduana como: “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; 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”.⁹⁹

En México, como en muchas partes del mundo, esta palabra designa el lugar físico en el cual se revisan, vigilan y gravan las mercancías que se importan y exportan, así como los impuestos (aranceles o tarifas) que el país aplica a las importaciones y exportaciones. Para la AGA son “oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; Hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras y recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior”.¹⁰⁰

Para el jurista Máximo Carvajal Contreras se debe de entender por Aduana “al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulan la economía nacional”.¹⁰¹

⁹⁷ Hinkelman, G., Edward, “**Diccionario de comercio internacional**”. Ed. Continental, 2a ed., México, 2003, p. 83

⁹⁸ García A, Miriam, “**La importancia de las aduanas en el proceso de integración económica y comercial de América Latina en el marco del ALCA**”, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2004, p. 3

⁹⁹ Acosta R., Felipe, “**Trámites y documentos en materia aduanera**”. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 3ª ed., México, enero 2005, p.

22

¹⁰⁰ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?13.11.2204>

¹⁰¹ Moyotl H., Francisca, Op., cit., p. 29

Jurídicamente, el termino Aduana, puede definirse según el artículo 14 de la Ley Aduanera, como la entidad responsable del manejo, el almacenaje y la custodia de las mercancías que se importan y exportan.

Se puede considerar que para efectos de esta investigación, se entenderá por aduana aquellos “recintos fiscales autorizados por la SHCP para regular la entrada y salida de mercancías y de los vehículos que las transportan así como de efectuar el acto formal del comercio exterior o tramitación aduanera, además de que el control que ejerce la aduana sobre las mercancías de comercio exterior permite detectar el contrabando de drogas y estupefacientes o precursores. Tiene cuatro tipo de objetivos los cuales son:

- Fiscal: Recaudación de impuestos al comercio exterior.
- Económico: Defensa de la industria nacional contra prácticas desleales de comercio.
- General: Cumpliendo con las disposiciones de las dependencias públicas.
- Social: Exención de impuestos para instituciones de beneficencia, educativas, de investigación, casos de desastre.¹⁰²

Se ha insistido que para entender los problemas y retos que tienen frente a sí las aduanas mexicanas es indispensable repasar todos los elementos que la conforman especialmente la labor de los funcionarios aduanales, quienes son los encargados de hacer funcionar la aduana todos los días y de brindar a los usuarios el mejor de los servicios.

2.3.1 ACTORES

En los artículos 159 a 175 de LA se establecen tres actores muy importantes aunque cabe resaltar que no son los únicos. La primera figura el A.A.¹⁰³, es la persona física autorizada por la SHCP mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la ley (Artículo 159, LA).

El segundo actor es el Apoderado aduanal que es la persona física designada por otro sujeto físico o moral para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías, ante una sola aduanas en representación de un solo individuo quien será ilimitadamente responsable por los actos de aquél. Todo esto siempre que se obtenga la autorización de la SHCP (Artículo 168, LA).

¹⁰² García F., Cándido, “**Elementos de Comercio Exterior**”. Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2004, p. 81

¹⁰³ Actualmente existen más de 1,450 de estos profesionistas privados, como resultado de los cambios y facilidades que ha otorgado la autoridad a través de la propia LA

Prácticamente los Apoderados Aduanales operan igual que los A.A. con dos únicas diferencias, la primera es que no pueden trabajar para nadie más que para la empresa en donde se encuentran asalariados y la segunda que no cuentan con la responsabilidad solidaria que tienen los A.A., en realidad su patrón es ilimitadamente responsable por sus actos.

La tercera figura son los dictaminadores aduaneros que son personas autorizadas por la SHCP para emitir un dictamen con motivo del segundo reconocimiento aduanero, para lo cual realizarán los exámenes necesarios a las mercancías de importación o de exportación, para allegarse de los elementos que ayudarán a precisar la veracidad de lo declarado (Artículo 174, LA).

Por otra parte es importante resaltar la labor de los Vistas Aduanales, quienes sólo procederán a revisar, minuciosamente, las mercancías respecto a: cantidad, unidad de medida, números de serie, impuestos, documentación, permisos de origen y clasificación arancelaria. Cuando un embarque presenta “problemas” en la aduana, el vista aduanal tiene facultades para embargarlo y/o para determinar los montos de una eventual evasión tributaria. No obstante lo anterior, sólo puede embargar cuando no se haya cumplido con los permisos y autorizaciones, más no cuando haya una presunta evasión u omisión fiscal.¹⁰⁴

Mientras que los Dictaminadores aduaneros son particulares concesionados autorizados por la SHCP que revisan no sólo lo declarado por el importador, sino también lo revisado por la propia autoridad. Estas actividades evitan la corrupción, el contrabando y la subvaluación de precios de importación, a la vez que certifica la correcta clasificación arancelaria.

El administrador juega un papel muy importante debido que es preciso que esté familiarizado con las leyes, de lo contrario se convierte en un obstáculo, también necesita ser un hombre de criterio, aunque son pocos los administradores que han realizado una carrera aduanera, y en algunos casos sentían que la aduana era de su propiedad, no reconocían que existían autoridades superiores a ellos.¹⁰⁵

Sin embargo para que funcione adecuadamente una aduana hacen falta más elementos entre los que destacan *los sujetos pasivos* como los exportadores e importadores; *los consignatarios* que son los responsables solidarios: comercializadores y transportistas; por último se encuentran *las autoridades* encargadas de vigilar el buen funcionamiento de las aduanas.

Dentro de esta investigación es importante analizar la clasificación de las aduanas para determinar que tipo de funciones, responsabilidades y obligaciones ejercen ya los 3,152 kilómetros de frontera norte,

¹⁰⁴ Reyes, Díaz-Leal Eduardo, “**El Semáforo Fiscal. Porque lo aduanal es fiscal**”. Ed. Universidad en Auntos Internacionales, 3ª ed., México, 1996, p. 68

¹⁰⁵ Sandoval S., Eduardo, Op., cit, p. 53

1,149 kilómetros de frontera sur y 11,112.5 kilómetros de costas se han dividido en 48 aduanas, mismas que cuentan con instalaciones que reciben y envían la mercancía de acuerdo a una previa clasificación, la cual para todos los estudiosos de la materia, resulta fundamental conocer.

2.3.2 CLASIFICACION

En México una forma de clasificar a las aduanas es por su ubicación geográfica, en tres tipos: marítimas, fronterizas e interiores. De las 48 aduanas que operan en el país, 21 son fronterizas, 9 son interiores, 17 marítimas y 1 aérea, ubicada en el Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México, Distrito Federal.

Las 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, tanto en las costas del Golfo de México como en las del Océano Pacífico, que forman parte integrante del territorio nacional. Actualmente se cuenta con las siguientes aduanas marítimas:

*Ensenada, Baja California; La Paz, Baja California Sur; Guaymas, Son.; Mazatlán, Sin.; Manzanillo, Col.; Lázaro Cárdenas, Mich.; Acapulco, Gro.; Salina Cruz, Oax.; Altamira, Tamps.; Tampico, Tamps.; Tuxpan, Ver.; Veracruz, Ver.; Coatzacoalcos, Ver.; Cd. Del Carmen, Camp.; Progreso, Yuc.; Cancún, Q., Roo.*¹⁰⁶

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. Son aduanas interiores la de México, DF., Guadalajara, Torreón, Monterrey, Querétaro, Toluca, Chihuahua, Aguascalientes y Puebla.¹⁰⁷

Las aduanas fronterizas se encuentran ubicadas en lugares colindantes con países vecinos al territorio nacional y se ocupan del despacho de las operaciones de comercio exterior que al realizarse por tráfico terrestre, arriban o salen del propio territorio nacional a través de las líneas o demarcaciones que nuestro país tiene con las naciones vecinas, así tenemos al norte la frontera con E.E. U.U. y al sur con Guatemala y Belice. Las aduanas fronterizas son:

Matamoros, Tamps.; Cd. Reynosa, Tamps.; Cd. Miguel Alemán, Tamps.; Cd. Camargo, Tamps.; Nuevo Laredo, Tamps.; Colombia, Nuevo León; Piedras Negras, Coah.; Cd. Acuña, Coah.; Ojinaga, Chih.; Cd. Juárez, Chih.; Puerto Palomas, Chih.; Agua Prieta, Sonora; Naco, Sonora; Nogales, Sonora; Sonoyta,

¹⁰⁶ Carvajal C., Máximo, Op. cit., p. 187

¹⁰⁷ Moyotl H., Francisca, Op., cit, p. 31

*Son.; San Luis Río Colorado, Son.; Mexicali, B.C.; Tecate, B.C.; Tijuana, B.C.; Cd. Hidalgo, Chis.; Subteniente López, Q. Roo.*¹⁰⁸

De acuerdo a su posición geográfica, en México las aduanas están integradas por ocho zonas, las cuales están controladas por sus respectiva Administración Regional de Aduanas (ARA) siendo éstas: la zona noreste con 7 aduanas: golfo pacifico con seis; noroeste con 10; metropolitana con 5; norte- centro con 7; occidente con 4; centro con 3, y sur con 5.¹⁰⁹ A continuación se presenta un cuadro con otras formas de clasificación de las Aduanas:

CUADRO 2.2
CLASIFICACION DE LAS ADUANAS

| | | | |
|---------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------|
| Por su ubicación | Marítimas | Por su Tránsito | De carga |
| | Fronterizas | | De destino |
| | Interiores | | De paso |
| Por su tráfico | Marítimas | Por su Habilitación | De entrada |
| | Terrestres | | De salida |
| | Aéreas | | Importación |
| | Postales | | Exportación |
| | Fluviales | | Tránsito |
| Por su régimen | De zona gravada | Por su servicio | Transbordo |
| | De personas y despacho | | Cabotaje |
| Por su movimiento | De despacho | Por su servicio | Nacionales |
| | De personas y Despacho | | Yuxtapuestas |
| Por su competencia | Principales o subalternas | | |
| | Mayores o menores | | |
| | Generales o especiales | | |

Fuente: Elaboración propia basado en los datos que proporcionados por Máximo Cerdio

¹⁰⁸ Carvajal C., Máximo, Op., cit., p. 188

¹⁰⁹ Aldana M., Ildelfonso Alfredo, "La administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de Aduanas y su importancia en el sistema arancelario internacional", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 1998, p. 8

Las aduanas se clasifican por su tráfico en marítimas, aéreas, postales y fluviales, aquí se presenta detalladamente dicha clasificación:¹¹⁰

CUADRO 2.3
UBICACIÓN Y CLASIFICACION DE LAS ADUANAS

| Ubicación | Trafico |
|------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Acapulco, Guerrero | Marítimo |
| Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, DF. | Aéreo, Carretero |
| Agua Prieta, Sonora | Carretero |
| Aguascalientes, Ags. | Carretero |
| Altamira, Tamaulipas | Marítimo |
| Ascensión, Chihuahua | Ferrovionario |
| Cancún, Quintana Roo | Aéreo, marítimo |
| Chihuahua, Chihuahua | Carretero |
| Ciudad Acuña, Coahuila | Carretero |
| Ciudad Camargo, Tamaulipas | Carretero |
| Ciudad del Carmen, Campeche | Aéreo, carretero, marítimo |
| Ciudad de México, DF. | Carretero |
| Ciudad Hidalgo, Chiapas | Carretero, ferrovionario |
| Ciudad Juárez, Chihuahua | Carretero, ferrovionario |
| Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas | Carretero |
| Ciudad Reynosa, Tamaulipas | Carretero |
| Coatzacoalcos, Veracruz | Marítimo |
| Colombia, Nuevo Laredo | Carretero |
| Paraíso, Tabasco | Marítimo |
| Ensenada, Baja California | Marítimo |
| Guadalajara, Jalisco | Aéreo, carretero |
| Guaymas, Sonora | Marítimo |
| Lázaro Cárdenas, Michoacán | Carretero, ferrovionario, marítimo |
| La Paz, Baja California Sur | Marítimo |
| Manzanillo, Colima | Marítimo |
| Matamoros, Tamaulipas | Carretero, ferrovionario |
| Mazatlán, Sinaloa | Marítimo |
| Mexicali, Baja California | Aéreo, carretero, ferrovionario |
| Ciudad Miguel Alemán, Tamaulipas | Carretero |

¹¹⁰ Máximo Cerdio, , "La Aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional", Revista de Comercio Exterior, Vol. 54, núm. 2, febrero 2004, p. 161

| | |
|---------------------------------|----------------------------------|
| Mariano Escobedo, Nuevo León | Aéreo, carretero |
| Naco, Sonora | Carretero |
| Nogales, Sonora | Carretero, ferroviario |
| Nuevo Laredo, Tamaulipas | Carretero, ferroviario |
| Ojinaga, Chihuahua | Carretero, ferroviario |
| Piedras Negras, Coahuila | Carretero, ferroviario |
| Progreso, Yucatán | Carretero, marítimo, postal |
| Puebla, Puebla | Carretero |
| Querétaro, Querétaro | Aéreo, carretero |
| Salina Cruz, Oaxaca | Marítimo |
| San Luis Río Colorado, Sonora | Carretero |
| Sonoyta, Sonora | Carretero |
| Subteniente López, Quintana Roo | Ferroviano |
| Tecate, Baja California Sur | Carretero |
| Tijuana, Baja California | Aéreo, carretero |
| Toluca, Estado de México | Carretero |
| Torreón, Coahuila | Carretero |
| Tampico, Tamaulipas | Carretero, marítimo |
| Tuxpan, Veracruz | Marítimo |
| Veracruz, Veracruz | Carretero, ferroviario, marítimo |

Fuente: Máximo Cerdio, , "La Aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional", Revista de Comercio Exterior, Vol. 54, núm. 2, febrero 2004, p. 163

Existen distintos tipos de clasificaciones para las aduanas y aunque no todos son utilizadas comúnmente, para fines de esta investigación nos enfocaremos únicamente en la otorgada en nuestro país, por su ubicación geográfica.

Una vez establecida la clasificación de las aduanas, es importante conocer que tipo de responsabilidades y obligaciones deben seguir para cumplir con las tareas encomendadas ya que con el incremento del intercambio mundial (producidos en gran parte por los TLC) y los cambios en el entorno internacional, la aduana debe ser multifuncional, actual puesto que hoy día una aduana estática, sin rapidez en sus operaciones y abatida por la corrupción, es inadmisibile.

2.3.3 FUNCIONES

A partir de la incorporación de México a los convenios internacionales como el CCA, el GATT y el TLCAN cambio la visión que se tenía de la aduana tradicional que sólo servía para recaudar impuestos. A la reforma del estado, que de propietario pasa a regulador promotor del desarrollo, corresponde una nueva aduana congruente con las exigencias de una globalización que integra mercancías y servicios en una pluralidad de territorios y espacios aduaneros distintos. Actualmente las principales funciones aduaneras son:

- Recaudar los tributos aduaneros y las cuotas compensatorias.
- Formar las estadísticas de comercio exterior para utilizarlas como mecanismo regulador de la balanza de pagos y la balanza comercial, ya que por medio de la aduana se puede regular la entrada de importaciones o exportaciones a través de cuotas de cupo.
- Prevenir y reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes así como las infracciones y delitos aduaneros.
- Registrar y vigilar los controles sanitarios y fitosanitarios para asegurarse que los productos de origen animal o vegetal no pongan en peligro a la población y no causen daño a la agricultura, ganadería, piscicultura. A esta tarea se le denomina función sanitaria.
- Vigilar el cumplimiento de las restricciones o regulaciones no arancelarias mediante toda la documentación que acredite la legal estancia y tenencia de la mercancía de comercio exterior, vigilando permanentemente el manejo, transporte o tenencia de las citadas mercancías, en los lugares y en las zonas señaladas legalmente para ello.
- Examinar los certificados de origen de mercancías con preferencias arancelarias.
- Controlar el uso de las mercancías bajo los regímenes aduaneros suspensivos de contribuciones al comercio exterior.
- Impedir el tráfico de desperdicios y residuos tóxicos en cumplimiento de las legislaciones ecológicas nacionales e internacionales.¹¹¹

Otra facultad es la de ordenar y practicar visitas domiciliarias, vigilancias, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia de impuestos al comercio exterior al igual que las reglas de origen contenidas en los Tratados Internacionales.

La informática, las telecomunicaciones vía satélite, la compra-venta de imágenes, sonidos así como los intercambios de diseños, programas (software) revolucionan todo el instrumental de política comercial y es ahí donde las aduanas ocupan un lugar privilegiado. En México las autoridades han venido trabajando

¹¹¹ Acosta R., Felipe, Op., cit., p. 29

para implementar diversas acciones incluyendo la más avanzada tecnología para cumplir con su función de protección, por una parte recaudando contribuciones, vigilando el correcto cumplimiento de las RRNA y prohibiendo la entrada de bienes que se presentan en condiciones desleales para el país.¹¹²

El doctor Máximo Carvajal Contreras en su libro de Derecho Aduanero presenta otras funciones igualmente significativas:

- Actividad Financiera: Enfocada a buscar el equilibrio tanto de la balanza de pagos, fijando los montos máximos de los recursos financieros aplicables a las importaciones, así como la captación de divisas a través de las exportaciones. También permite que la importación sea más fluida y que la salida de productos nacionales esté más controlada.
- Actividad Internacional: Tiene como finalidad la integración del país a la comunidad internacional a través de los diferentes convenios de comercio exterior existe un proceso de integración económica con el fin de que la cooperación beneficie a los países participantes.¹¹³

Todos estos objetivos en conjunto deben llevarnos a tener una aduana moderna cuya principal y única función no sea el detener al contrabando (que sí seguirá trabajando en ello) sino que igualmente facilite el comercio internacional, dada su importancia para nuestra economía.¹¹⁴

Sin duda esta nueva Aduana debe encontrarse permanentemente al servicio del comercio exterior, por tanto, deben simplificarse sus regímenes aduaneros, racionalizar sus métodos, procesos y sistemas de actuación introduciendo en el despacho aduanero factores de agilidad por la supresión de etapas que por ser meramente formales no responden a medida alguna de control aduanero y sólo contribuyen a entorpecer el sistema.

La nueva aduana mexicana en función de las necesidades que plantean dentro de la OMC como el TLCAN, debe organizarse en torno a las siguientes premisas:

- Servicio al usuario
- Verificación a posteriori (control inteligente)
- Control y autorización de procedimientos
- Eficiencia
- Simplificación
- Flexibilidad.¹¹⁵

¹¹² Reyes Díaz- Leal Eduardo, Op., cit., p. 9

¹¹³ Aguilar G., Miriam, Op., Cit., P. 5

¹¹⁴ Reyes Díaz-Leal, Eduardo, "Política Aduanera", Revista Aduanas, año 4, núm. 1, enero-febrero 2005, p. 40.

¹¹⁵ Acosta R., Felipe, Op., cit. 30

Actualmente los dos métodos más importantes que imperan en toda aduana moderna son los llamados “Personalización” y “Domicialización”. En el primero, se trata de identificar y clasificar a los contribuyentes, usuarios consuetudinarios; levantar la historia de cada uno de ellos y de sus antecedentes; clasificarlos según su actividad; señalar los bienes que importan y todo otro dato que permita tener una idea clara de los importadores habituales de la Aduana. De esta forma se puede dar a este contribuyente cumplidor un trato preferente, ágil, con fiscalización selectiva y dedicar toda la atención de la autoridad en otro importador que no merece seguridad alguna.

La domicialización de la aduana, consiste en establecer aquellos puntos en que su presencia sea ampliamente justificada atendiendo no solo a posibilidades de control, sino principalmente a la prestación de un mejor servicio a los usuarios. De esta forma sin debilitar el control aduanero, puede llegar a concluirse la conveniencia de situar una Aduana cerca de un polo industrial o comercial y mantenerla en fronteras de poco movimiento.¹¹⁶

Sin embargo en la medida en que México ha ido abriendo sus fronteras, la diversa naturaleza de las mercancías que entran y salen, la cantidad de éstas, las formas de clasificarlas y transportarlas, ha hecho más complejo el trabajo de las personas que laboran en las aduanas. Para su estudio la doctrina ha dividido en cinco partes la actividad aduanera:

- Entrada y salida del territorio nacional.
- Maniobras de carga y descarga.
- Deposito obligatorio
- Desaduanamiento.
- Control y vigilancia.
- Acreditamiento de la legal estancia.¹¹⁷

Ejemplo de ello es el llamado reconocimiento aduanero de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, que es el acto mediante el cual la autoridad tiene facultades para verificar si las importaciones y exportaciones han sido correctamente declaradas y han cumplido las disposiciones en materia de Comercio Exterior, en cuanto a impuestos, permisos o autorizaciones.

Al formular el pedimento y pagados los impuestos respectivos, se procede a presentar la documentación ante el mecanismo de selección aleatoria para determinar si se debe o no practicar la revisión aduanera. Para activar el Semáforo Fiscal es necesario que las mercancías estén colocadas en el lugar que se le haya señalado, a fin de evitar que se intente cambiarlas durante su revisión. Si el resultado es luz “verde” nadie podrá revisar las mercancías y se deberán entregar al importador de inmediato.¹¹⁸

¹¹⁶ Ibid, p. 30

¹¹⁷ Rohde P., Andrés, “**Derecho Aduanero mexicano**”. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000, p. 461

¹¹⁸ Reyes, Díaz – Leal Eduardo, Op., cit., p. 67

Conforme al artículo 23 de LA las mercancías quedarán en depósito en la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados¹¹⁹ destinados a ese objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que:

- Se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo,
- Sean aduanas de tráfico terrestre autorizadas por la SHCP mediante reglas (ver regla 2.5.1 RMCE).
- Se trate de operaciones in bond, todas las aduanas fronterizas.
- Se manejen mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radioactivas, que cuenten con la autorización de la autoridad competente y el recinto con los lugares apropiados, por sus condiciones de seguridad.¹²⁰

A través de estas páginas se ha profundizado en la gama tan diversa de funciones que hoy día llevan a cabo nuestras aduanas pues no sólo se dedican a recaudar impuestos además tienen la encomienda de fortalecer la seguridad en las fronteras, proteger la salud de los consumidores, todo esto sin dejar de lado el apoyo de los TLC pues de nada serviría que las autoridades los negocien y los empresarios mexicanos los vean como una herramienta de soporte si la aduana no es flexible en cuanto a trámites y horarios, pues de que valdría una aduana impositiva a la que sólo le interesa cobrar impuestos descuidando su labor de incentivar el comercio. Hay que resaltar que aún falta trabajo por hacer ya que como se mostrará más adelante, la labor de nuestras aduanas no puede ser estática, todos los días suceden alrededor del mundo diversos acontecimientos que fuerzan a las naciones a seguir progresando. México no puede perder el tiempo pues ha entendido que debe poner especial atención en el trabajo, modernización y desarrollo de estos recintos.

Poco a poco se van uniendo todas las piezas que conforman a la aduana ya casi para finalizar es preciso examinar una más: las autoridades aduaneras, en quienes recaerá parte de la responsabilidad del buen funcionamiento de estos recintos el concepto existe, los actores participan activamente de acuerdo al tipo de aduana que se trate y las funciones que deben realizar.

Actualmente se habla que las aduanas no funcionan, que es inútil el gasto que representan para la economía nacional y que son más los problemas que representan que las ventajas, todo esto sucede sin que comprendamos que al frente de ellas, hay instituciones pues es un hecho que los gobiernos, las agencias y los organismos multilaterales han reconocido que para alcanzar un crecimiento económico más eficiente, estable y equitativo, no es suficiente aplicar reformas al mercado, diseñar políticas

¹¹⁹ El recinto fiscal es el lugar donde las autoridades aduaneras realizan la custodia, almacenaje, carga y descarga de mercancías, así como la fiscalización del despacho aduanero, mientras que el recinto fiscalizado es el inmueble manejado por los particulares una vez efectuada la revisión y fiscalización de las mercancías. dichos inmuebles colindan o están cerca de los recintos fiscales.

¹²⁰ «Ley Aduanera 2005 y Reglamento Correlacionada», Ed. ISEF, México 2005, p. 19

macroeconómicas adecuadas ni tener buenos programas de inversión y financiamiento o contar con infraestructura básica, incorporar el desarrollo tecnológico e invertir en capital humano y social.¹²¹

Además de buenas políticas en estos ámbitos, sería necesario contar con nuevas y más eficientes instituciones, para enfrentar los desafíos de los cambios estructurales, diseñar las nuevas políticas económicas y encarar el entorno internacional más competitivo.

2.4 AUTORIDADES ADUANERAS

Para el jurista Andrés Rohde la autoridad aduanera es: “aquel órgano del gobierno con facultades de decisión o ejecución, para la emisión de actos imperativos, unilaterales y coercitivos, en tanto que si no se cumplen voluntariamente son susceptibles de imponerse por el uso de la fuerza pública.” Incluso dentro del TLCAN en el artículo 51, se proporciona una definición de lo que se debe entender por autoridad aduanera: “Significa la autoridad competente que, conforme a la legislación interna de una Parte, es responsable de la administración de sus leyes y reglamentaciones aduaneras.”¹²²

Destaca el poder Ejecutivo Federal, que puede promulgar, ejecutar y reglamentar las leyes, celebrar tratados internacionales, establecer y suprimir aduanas, además de las facultades que le confieren otras leyes, se encuentran las siguientes (artículo 143 de LA):

- Establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo y marítimo, así como designar su ubicación y funciones.
- Suspender los servicios de las oficinas aduaneras por el tiempo que juzgue conveniente, cuando así lo exija el interés de la nación.
- Autorizar que el despacho de mercancías por las aduanas fronterizas nacionales pueda hacerse conjuntamente con las oficinas aduaneras de países vecinos.
- Establecer o suprimir regiones fronterizas y determinar sus límites.

Por lo que se refiere a las funciones de la SHCP éstas se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 31 fracciones XI, XII y XIII, el reglamento interior de dicha Secretaría y LA. Destacan las siguientes atribuciones:¹²³

- Cobrar las contribuciones, productos y aprovechamientos federales.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.
- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

¹²¹ Ayala E., José, “**Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico**”. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2000.

¹²² Moyotl H., Francisca, Op., cit., p. 34

¹²³ Rohde P., Andrés, “**Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y Regulación de la Actividad aduanera**”. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001, p. 186

- Señalar dentro de los recintos fiscales el lugar donde se ubicarán las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias.
- Establecer la coordinación con otras dependencias y organismos públicos que apliquen medidas de seguridad y control en los recintos fiscales.
- Confirmar mediante reglas de carácter general, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancía.
- Manejar, almacenar y custodiar las mercancías en los recintos fiscales.¹²⁴

Como consecuencia de la publicación de la Ley de Organización de la Administración Pública Federal en 1976, se expide un nuevo Reglamento Interior de la SHCP en 1977, mediante el cual se especifica que la Dirección General de Aduanas pasa a formar parte de la Subsecretaría de Inspección Fiscal. Sin embargo, en 1985 esta Subsecretaría es suprimida y la Dirección General de Aduanas pasa a depender directamente de la Secretaría. Fue hasta 1989 cuando al Dirección General de Aduanas cambia de adscripción a la Subsecretaría de Ingresos, donde actualmente se encuentra y donde a partir de 1993 cambia su nomenclatura a Administración General de Aduanas (AGA).

La AGA cuyos principales objetivos son la modernización del sistema aduanero, el combate al contrabando, la transparencia y mejora de la imagen del servicio aduanero, también vigila y controla la entrada y salida de mercancías, los medios en que éstas se transportan asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la SHCP. Asimismo, tiene la encomienda de impedir el flujo de mercancías peligrosas o ilegales al territorio nacional, además de fomentar entre los usuarios el cumplimiento voluntario de esas disposiciones.¹²⁵ Dentro de sus funciones más importantes destacan:

- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades adscritas y las aduanas, tanto en normas de operación como en la aplicación de las disposiciones fiscales.
- Representar al SAT en los organismos internacionales en materia aduanera y proponer el establecimiento o supresión de aduanas y secciones aduaneras.
- A la vez, planear, organizar, establecer, dirigir, controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas de prevención y combate de conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con la disposiciones jurídicas aplicables.
- Requerir de los contribuyentes informes, declaraciones y datos; ordenar y practicar la retención y el embargo de las mercancías de comercio exterior y de los vehículos o medios de transporte;

¹²⁴ Ver anexo 1

¹²⁵ Máximo Cerdio, Op. cit., p. 160.

comunicar el resultado de sus actuaciones a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y para imponer las sanciones correspondientes.

- Clausurar los establecimientos de depósito fiscal para la exposición, venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías para determinar en cantidad líquida las contribuciones, multas y cuotas compensatorias.
- Emitir los acuerdos de expedición de patente de A.A. y de autorización de Apoderado Aduanal; llevar su registro y comprobar el cumplimiento de sus obligaciones; determinar la lesión del interés fiscal, inclusive por la inexactitud en la clasificación arancelaria o en la declaración del valor normal o comercial y la violación al permiso de autoridad competente, cuando constituyan causal de cancelación de patente de agente aduanal o de autorización de apoderado aduanal e informar a la Administración General Jurídica de Ingresos.
- Proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión.
- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del Fisco Federal, en coordinación con las autoridades competentes previstas en la legislación aduanera.
- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.
- Habilitar recintos fiscalizados y autorizar para que dentro de los mismos, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación.¹²⁶

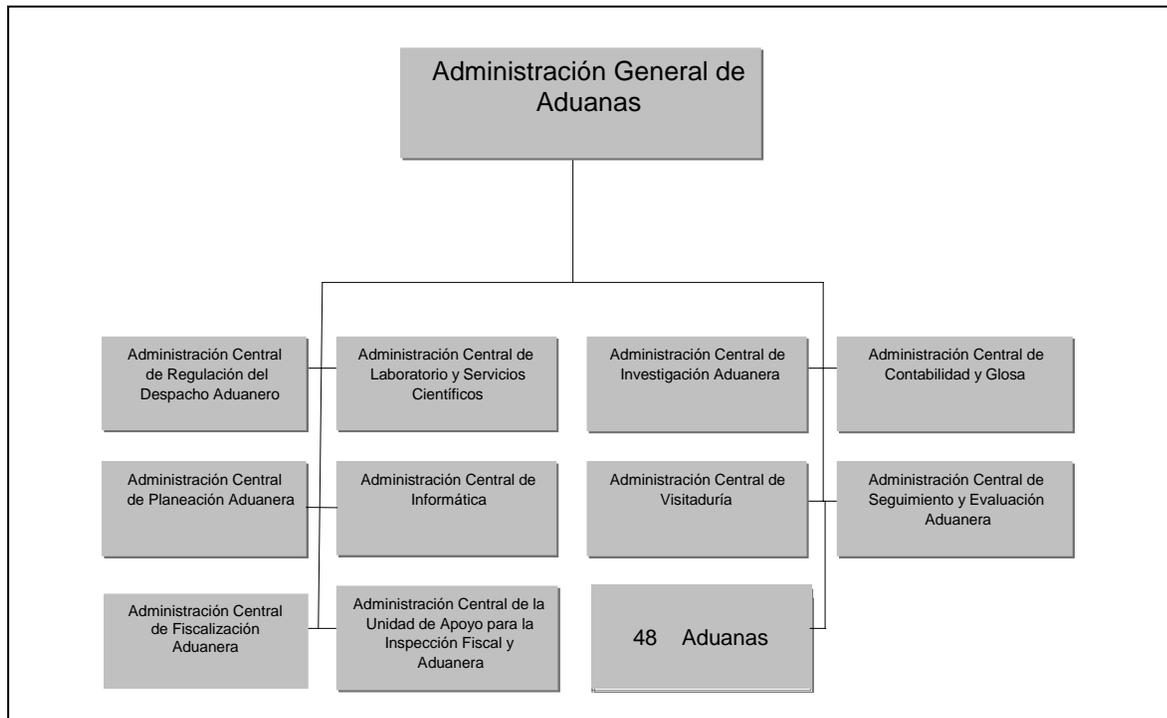
Respecto a las conductas de defraudación, se señala que deberá participar en la prevención de los ilícitos fiscales, procediendo a ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos. Asimismo, deberá ordenar y

¹²⁶ Rohde P., Andrés, Op. cit, pp. 210-211

practicar visitas domiciliarias, actos de vigilancia, inspecciones y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos al comercio exterior.¹²⁷

Prosiguiendo con el análisis de las autoridades aduaneras, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 3 de diciembre de 1999, establece la existencia de 10 Administraciones Centrales.¹²⁸

CUADRO 2.4
ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LAS ADUANAS



Fuente: <http://www.aduanas.gob.mx/28 de noviembre de 2003>

- Administración Central de Regulación del Despacho Aduanero

Administrador de Procedimientos y Autorizaciones.

Administración de Regulación del Despacho Aduanero.

Administrador de Recintos Fiscalizados

Administrador de Atención a Usuarios

Administrador de Desalojo de Patios Fiscales

Administrador de Patios Fiscales "1"

Administrador de Patios Fiscales "2"

¹²⁷ Rodríguez L., Mario Alberto, Op. cit, p. 35

¹²⁸ Carvajal C., Máximo, Op., cit, p. 160

- Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos

Administrador Técnico

Administrador de Producción

Administrador de Servicios Científicos

Administrador de Servicios de A poyo

- Administrador Central de Investigación Aduanera

Administrador de Investigación Aduanera

Administrador de Fraude Aduanero

Administrador de Visitas Domiciliarias

Administrador de Sectores Específicos

Administrador de Análisis

Administrador de Inteligencia Aduanera

Administrador de Agentes Aduanales

- Administrador Central de Contabilidad y Glosa

Administrador de Información

Administrador de Glosa

Administrador de Padrón General de Importadores

- Administrador Central de Planeación Aduanera

Administrador de Política, Infraestructura y Control Aduanero

Administrador de Asuntos Aduaneros Internacionales

Administrador de Planeación, Diagnostico y Difusión Aduanera.

Administrador de Enlace con el Servicio Fiscal de Carrera.

- Administrador Central de Informática

Administrador de Logística Tecnológica

Administrador de Análisis de Procesos.

Administrador de Informática y Estadística

- Administrador Central de Visitaduría

Administrador de Administración y Control de Supervisión

Administrador de Supervisión Aduanera "1".

Administrador de Supervisión Aduanera "2".

Administrador de Supervisión Aduanera "3".

- Administrador Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera.

Administrador de Seguimiento Externo.

Administrador de Seguimiento Interno.

Administrador de Evaluación de la Operación.

Administrador de Evaluación de Procedimientos.

- Administrador Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

Administrador de Operaciones y Logística.

Administrador de Prevención de Delitos Fiscales.

Administrador de Asuntos Internos.

Administrador de Apoyo Operacional.

- Administrador Central de Fiscalización Aduanera.

Administración de Fiscalización Aduanera "1"

Administración de Fiscalización Aduanera "2"

Resalta la labor que la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos realiza pues constituye el área de servicios técnicos-científicos.¹²⁹ En promedio se reciben de 50 mil a 60 mil muestras por año. En el año 2000 se procesaron y reportaron a las aduanas 57 mil muestras. Las estadísticas determinan que 45,7 de las muestras recibidas para su análisis provienen de la zona noreste, integrada por las siguientes Aduanas: Nuevo Laredo, Tamps. : Reynosa, Tamps; Colombia N. León: cd. Miguel Alemán, Tamps.: y Cd. Camargo, Tamps., así como la interior de Monterrey N., León. Como puede observarse, el flujo de operaciones de comercio exterior es mayor en estas aduanas que en las 40 restantes con la que cuenta el país.¹³⁰

Máximo Carvajal Contreras señala que dentro de las aduanas se encuentra la siguiente organización:

- **Oficinas Superiores:**

↗ *Administración.*- Tiene como funciones principales las de administrar la aduana con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale como competencia de la misma; dictar todas las medidas que requiera la administración general de servicios, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos por la legislación aduanera y demás disposiciones legales, coordinar y ejecutar las políticas de la AGA en materia de la administración de las aduanas.

¹²⁹ El modo de laborar del Laboratorio es sencillo, pues cuando se presenta una mercancía en la aduana para su despacho, se clasifica en dos grandes grupos: que se pueden reconocer a simple vista y mercancías de difícil identificación, éstas últimas son muestreadas, extrayendo tres tantos característicos de ese embarque, los cuales son sellados y firmados por cada una de las partes representativas de la SHCP y del contribuyente para evitar su inviolabilidad

¹³⁰ Martínez, Edgar, "Laboratorio Central de Aduanas", Revista Aduanas, México, mayo-junio 2002, p.4

⤴ *Subjefaturas.*- Sus atribuciones son sustituir al jefe de la aduana en sus faltas temporales o accidentales y asumir sus facultades y obligaciones en tales casos; proponer al jefe de la aduana los programas de trabajo y las disposiciones tendientes al cumplimiento de las atribuciones señaladas al área de su competencia; coordinar y controlar las actividades de las secciones de la planta de la subjefatura; prever lo necesario para que los cobros de las prestaciones fiscales se hagan con oportunidad; vigilar la capacitación y/ o desarrollo del personal de la aduana; llevar el control del personal integrante de la aduana, así como formular y elaborar periódicamente y mantener actualizado el padrón de los agentes aduanales así como el de los empleados autorizados para actuar en su representación .

- **Plantas**

⤴ *Planta de la subjefatura o interior.*- Comprende a todas las secciones que se encargan de realizar los trámites administrativos de la aduana, ya que el subjefe de la aduana es el jefe nato y quien controla directamente estas secciones. Se encuentra integrada por un conjunto de secciones que son:

| | |
|-----------------------------------------|------------------------------------------|
| Sección de importación | Sección de agencias aduanales |
| Sección de exportación | Sección de remate |
| Sección de control de permisos | Sección de proveeduría e inventario |
| Sección de ajustes | Sección de tráfico postal |
| Sección de la caja | Sección de intendencia |
| Sección de internación | Sección de navegación |
| Sección de contabilidad | Sección de depuración de boletas |
| Sección de control de adeudos y fianzas | Sección de registros y relación de pagos |
| Sección de turismo | Sección de información y estadística |
| Sección de personal | Sección de maquiladoras |
| Sección de juicios | Sección de correspondencia y archivo |

⤴ *Planta de vistas.*- Tiene encomendada como principal función realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías de los regímenes de importación y exportación para establecer o verificar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías aplicando la tarifa arancelaria correspondiente.

⤴ *Planta de interventores.*- Confronta que las marcas, números y pesos de los bultos cargados y descargados coincida con la documentación respectiva, asimismo informa a la administración sobre bultos faltantes o sobrantes y de violaciones de sellos candados y precintos fiscales puestos en vehículos y bultos.

⤴ *Planta de almacenistas.*- Recibe, guarda y entrega las mercancías que por cualquier circunstancia ingresan al dominio fiscal, llevan la contabilidad de los bultos entrantes y salientes e integra la cuenta

diaria y mensual del movimiento que registran los bultos de mercancías y las remite a la sección de contabilidad, formula el inventario de las mercancías que han causado abandono, computan y cobran los derechos por servicios de almacenaje.

✦ *Planta de resguardo aduanal.*- Ejerce funciones de vigilancia en la línea divisoria internacional, zona de inspección y vigilancia permanente, recintos fiscales, recintos fiscalizados y garitas. Tiene facultades para secuestrar, retener y embargar las mercancías de procedencia extranjera que no acrediten su legal estancia en el país, evita y persigue el tráfico fraudulento de mercancías. Vigila la conducción de las mercancías por las rutas fiscales, coadyuva en la persecución de ilícitos fiscales o sanitarios.¹³¹

En el artículo 31 del Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria enuncia que cada aduana estará a cargo de un Administrador del que dependerán los Subadministradores, Jefes de Departamento, Jefes de Sección, Verificadores, Notificadores, el personal al servicio de la Unidad de Apoyo para la inspección Fiscal y Aduanera y el personal que el servicio requiera.¹³²

Dicho Reglamento en su artículo 11 faculta a los Administradores Generales y al Secretario Técnico de la Comisión del servicio fiscal de Carrera para realizar la inspección y el control de las aduanas. En lo que se refiere a sus facultades de inspección tendrán las siguientes:

- Acordar y resolver los asuntos de la competencia de las unidades administrativas a su cargo, así como conceder audiencia al público.
- Instrumentar la política de integridad, responsabilidad ética y conducta de su personal.
- Aplicar la política, los programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo que se establezcan, así como aplicar en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General Jurídica o por las unidades administrativas competentes de la SHCP.
- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como cualquier otra parte del territorio nacional y,
- Prevenir y combatir los ilícitos fiscales y aduaneros, revisando la entrada y salida de mercancías de comercio exterior, protegiendo las instalaciones, bienes y valores propiedad del fisco federal.¹³³

A través de estas páginas se han mostrado las diferentes autoridades aduaneras que participan directa e indirectamente en el buen funcionamiento de las aduanas y se demostrado que la acción colectiva de los

¹³¹ Guerra R., Alejandra, “Estructura Institucional de las aduanas en la Unión Europea”, México, Facultad de Derecho, UNAM, Tesis para obtener el grado de licenciado en Derecho, 2003, p. 19-23

¹³² Ibid, p. 64

¹³³ Ibid p. 65

individuos y grupos sociales, sus contradicciones, conflictos y lucha por el poder, y por supuesto, las propias reglas, transcurren en mayor o menor medida, en el mundo de las instituciones, por eso es tan importante su estudio y análisis ya que sin esta pieza (recordemos el conjunto de piezas del que se habló en párrafos anteriores) sería imposible entender el actuar de las aduanas.

Para finalizar este capítulo y al mismo tiempo completar el conjunto que forma la aduana, se examinarán las herramientas que utilizan las autoridades aduaneras para llevar a cabo sus funciones. Es claro que todo país democrático se debe regir por leyes y México no es la excepción, pues contamos como una gran cantidad de leyes, reglamentos y decretos que norman la vida política, social y económica de nuestro país. Sin embargo para efectos de esta investigación sólo nos abocaremos a estudiar toda la reglamentación jurídica mexicana enfocada a regular la actividad aduanera.

2.5 REGLAMENTACIÓN JURÍDICA

Para entender el gran compendio de leyes que se encargan de regular las importaciones y exportaciones mexicanas, resulta indispensable analizar la Legislación del Comercio Exterior y materia aduanera, siendo las más importantes:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (Artículos 131, 133, 73- XXIX, 76-1, 89- XIII). La base y fundamento del derecho económico que el Estado posee en materia de comercio exterior está en el artículo 131 constitucional. Dicha facultad se traduce en:
 - ♣ FACULTAD FISCAL: Gravar el ingreso, salida y tránsito de mercancías a territorio nacional y extranjero.
 - ♣ FACULTAD ADMINISTRATIVA: a través de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias (RRNA) para el control de ingreso y normatividad técnico- administrativa de las mercancías en comercio. Tal es el caso, de una norma de la Secretaría de Salud (SS), para permitir el ingreso de juguetes que se pueden considerar tóxicos.
 - ♣ FACULTAD PROHIBITIVA: Por las maniobras ilegales y violatorias de las disposiciones jurídicas mexicanas.
 - ♣ FACULTAD LEGISLATIVA: Aumentar, disminuir, suprimir, crear y prohibir cuotas y tarifas arancelarias.
- **Ley de Comercio Exterior (LCE)** Se publica en el DOF el 27 de julio de 1993 y su reglamento (publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1993). Ambos contienen la normatividad jurídica

necesaria e indispensable para incorporar a los importadores y exportadores de bienes y servicios a un régimen de derecho del comercio exterior.¹³⁴

Su objetivo es regular y promover el sector del comercio exterior mexicano, incrementar la competitividad de la economía mexicana, sincronizar los cambios técnicos y legales del marco jurídico internacional con el nacional. Los aspectos fundamentales que regula son:

- ⤴ Las prácticas desleales de comercio internacional.
- ⤴ Cuotas compensatorias, facultades de las autoridades en materia de promoción a exportaciones.

Por su parte el Reglamento de la LCE desarrolla y concreta aquellos aspectos de esta ley, relativos a las medidas de regulación y restricción no arancelaria, procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, así como los relacionados con la organización y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.¹³⁵

- **Ley del Impuesto General de Importación y Exportación.** El 18 de enero de 2002 se publicó en el DOF la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (TIGIE), cuya aplicación entró en vigor a partir del 1° de abril del mismo año. Esta es una ley muy especial, creada por el Congreso de la Unión, no se expide anualmente, se actualiza cuando las circunstancias así lo requieren. Su actualización se lleva a cabo por Decretos del Presidente de la República, mediante éstos se crean, modifican o extinguen las tarifas arancelarias que considera convenientes, de acuerdo con las necesidades de la economía nacional.
- **Ley Aduanera (LA)** Se publica en el DOF el 15 de diciembre de 1995 siendo su objetivo regular los procedimientos que deben cubrir los importadores y exportadores para poder maniobrar en el comercio exterior. Los aspectos fundamentales que regula son:
 - ⤴ Diferentes tipos de regímenes para la importación y exportación.
 - ⤴ Documentación para llevar a cabo dicha actividad.
 - ⤴ Tiene un carácter de regulación impositiva al establecer los impuestos al Comercio Exterior y las bases gravables.
 - ⤴ A los auxiliares en el cuidado y legal estancia de las mercancías en territorio nacional tales como el recinto fiscal y el recinto fiscalizado.
 - ⤴ El despacho de mercancías.
 - ⤴ Clasificación arancelaria.
 - ⤴ La labor de A.A. y apoderados aduanales.

¹³⁴ Martínez V., Rogelio, “**Legislación del comercio exterior**”, 1ª ed., México, 1997, p. 100.

¹³⁵ Witker Jorge y Hernández Laura. “**Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México**”. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª ed., México, 2002, p. 255

Atribución de las autoridades.

- ⤴ Sustitución de normas arancelarias, por las regulaciones y restricciones al comercio exterior.
- ⤴ Infracciones administrativas.

El Reglamento de LA entró en vigor desde junio de 1997 y trata de estructurar y establecer las cuestiones de operación de las normas contenidas en la dicha ley. Consiste en una serie de disposiciones técnicas y normativas para operar el entorno aduanero. Regula:

- ⤴ Criterios y formas para la Valoración Aduanera.
- ⤴ El registro, tramitación y requisitos para la inscripción al Padrón de Importadores.
- ⤴ La importancia de los apoderados aduanales.

- **Reglas de carácter General en Materia de Comercio Exterior (RMCE).** En México desde 1982 la SHCP, estableció disposiciones reglamentarias de las leyes fiscales y aduaneras a lo que se llamó “miscelánea fiscal” ahora ya publicadas por separado. Son de suma importancia, ya que estas reglas son el quid del procedimiento y de varios criterios para operar en el derecho aduanero mexicano. Generalmente contiene anexos en donde se detallan procedimientos y requisitos diversos.

REGLAS DE CARÁCTER TÉCNICO

- **Normas Oficiales Mexicanas (NOM's)** Son las especificaciones técnicas que deben cubrir ciertas mercancías que se importen a territorio nacional. Su objetivo básico es establecer las características y especificaciones que deban reunir los productos, materias primas y procesos cuando puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal o vegetal, el ambiente o para la preservación de recursos naturales. De este modo, cuando un producto o servicio deba cumplir una determinada NOM, sus similares a importarse también deberán cumplir las especificaciones establecidas en dicha norma.
- **Regulación y Restricciones no Arancelarias (RRNA)** Son aquellas que se refieren al requisito fundamental de pago de contribuciones aduaneras, tanto de exportación como de importación, así como las referencias al régimen establecido para operar las franquicias y las preferencias arancelarias, pueden determinarse por diferentes sistemas: arancel ad valorem, específico. Dentro de estos sistemas arancelarios la legislación de comercio exterior de México permite la aplicación de algunos tipos o variedades de aranceles, en particular a diferentes situaciones y casos, dentro de ellos se pueden mencionar como los más frecuentes, el arancel –cupos, que se expide exclusivamente a las mercancías consideradas por acuerdo del Ejecutivo, dentro de una partida expresa claramente determinada para su importación o exportación.

Por su parte, las Regulaciones y Medidas de Carácter No Arancelario son aquellos dispositivos que quedan fuera del régimen fiscal, que encajan estrictamente dentro de las facultades administrativas otorgadas al Ejecutivo por el Constituyente, para proteger la economía, la seguridad o la salud del Estado. Todas las medidas de control y regulación no arancelaria que en uso de sus facultades legales pueden dictar las autoridades administrativas, deben quedar sometidas a la aprobación previa de la Comisión de Comercio Exterior, y publicarse en el DOF. Ejemplos: reglas de origen, marcado de origen, permisos previos, cupos, medidas de salvaguarda, cuotas compensatorias, prohibiciones y normas de calidad.¹³⁶

LEYES TRIBUTARIAS ADUANERAS

- ***Código Fiscal de la Federación (CFF)*** Dentro de este ordenamiento existen algunas disposiciones que es importante citar. En primer término, y en relación con los comprobantes fiscales que es necesario expedir cuando se enajenan bienes, debe decirse que éstos tienen que cumplir, además de los requisitos fiscales básicos, con el dato relativo al número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación (artículos 29 y 29 A de este ordenamiento legal).¹³⁷

Por otra parte, las mercancías en transporte por el territorio nacional deberán acompañarse con pedimento de importación, nota de remisión y cartas de porte correspondiente. Existe otra disposición que indica que el monto de las contribuciones se debe actualizar por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplica el factor de actualización correspondiente relacionado con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) Se publica el 31 de diciembre de 1981 en el DOF.

- ***Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR)***. Establece que para hacer deducible fiscalmente una adquisición de bienes de importación deberá comprobarse que se cumplió con los requisitos legales para su importación; asimismo, el importe de dichas adquisiciones no podrá ser superior al valor en aduanas del bien de que se trate (artículos 24, fracción XVI, de la LISR y 136 para la deducción en la declaración anual).¹³⁸
- ***Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA)***. Esta ley fue publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1978 y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue implantado en México en 1980. Se establecen las tasas aplicables a los actos gravados por esta ley: 0%, 10% y 15%. Está gravada

¹³⁶ Martínez V., Rogelio, Op. cit., pp. 102-103

¹³⁷ Witker Jorge y Hernández Laura, Op. cit., p. 280

con tasa de 0% la exportación de bienes y servicios, y tratándose de la importación de región fronteriza, la tasa aplicable será del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en tal región. También se establecen las diversas operaciones y actos exentos del pago del impuesto (artículo 25, LIVA) y las actividades que se consideran exportación de bienes y servicios (artículo 29, LIVA).¹³⁹

- **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.** Se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1980 y dentro de esta ley se establece que aquellas personas físicas y morales que realicen actos de enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de bienes específicos, tales como alcohol, bebidas alcohólicas, gasolinas, diesel, pagarán este impuesto.
- **Ley Federal de Derechos.** Un aspecto importante que debe tomarse en cuenta al momento de realizar una operación de comercio exterior es el pago de los derechos correspondientes, los que se encuentran consignados en este ordenamiento legal publicado el 15 de diciembre de 1996 en el DOF.¹⁴⁰

LEYES COMPLEMENTARIAS

- **Ley General de Salud.** Se publica el 14 de junio de 1991 en el DOF. La vinculación que esta ley tienen en el comercio internacional se da fundamentalmente en lo que concierne a la regulación sanitaria del proceso de importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos de perfumería, belleza y aseo, tabaco, medicamentos, estupefacientes y sustancias tóxicas que constituyan riesgos para la salud, así como las materias primas que intervienen en su elaboración.
- **Ley de Sanidad Animal.** Tiene por objeto “fijar las bases para el diagnóstico, la prevención, control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales, con excepción de los que tengan como hábitat el medio acuático” (artículo 1). La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA, artículo 3), quien es la encargada de expedir las normas oficiales en las que se establezcan a los casos en que la movilización e importación de animales, sus productos y subproductos requieren de certificado zoosanitario en razón del riesgo que impliquen; las normas señaladas serán emitidas en coordinación con la SE.

¹³⁹ Ibid, p. 275-276

¹⁴⁰ Las cuotas de los derechos se actualizan en los meses de enero y julio de conformidad con las disposiciones establecidas por el CFF para dichos efectos. Se pagará el derecho de trámite aduanero, por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento en los términos de la ley de la materia, conforme a las tasas y cuotas establecidas.

- **Ley de Sanidad Vegetal.** Tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la SAGARPA. De acuerdo con este ordenamiento, la importación de vegetales, productos o subproductos, agentes patógenos y cualquier tipo de insumos, materiales y equipos, queda sujeta a control mediante la expedición del certificado fitosanitario respectivo. Se publica el 5 de enero de 1994 en el DOF.
- **Ley General Sobre el Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).** Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto propiciar un desarrollo sustentable (artículo 1, LGEEPA). La relación de esta ley con la actividad de comercio exterior se presenta fundamentalmente en lo que se refiere a la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos, los cuales deben ser manejados con arreglo a las normas que expida la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (previa opinión de las SE, la SS, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Marina (SM) y la Secretaría de Gobernación (SG). La ley se publica el 28 de enero de 1988 en el DOF y es reformada mediante decreto publicado en el mismo medio el 13 de diciembre de 1993.¹⁴¹
- **Ley Federal de Metrología y Normalización.** Una de las razones de la existencia de este cuerpo legal es adecuar la legislación nacional a las reglas del comercio mundial en lo que se refiere a sistemas de medición y normalización. De acuerdo con esta ley, resulta necesario que los productos nacionales que concurren a los mercados internacionales cumplan determinadas especificaciones técnicas, por lo que en algunos casos deben cumplir obligatoriamente con la NOM (esta norma también se aplica a sus similares de importación). Los objetivos básicos de esta ley en cuanto a aspectos de comercio exterior consisten en establecer los requisitos para la fabricación e importación de instrumentos para medir y patrones de medida, así como para fomentar la observancia de las NOM aplicables a productos de importación.¹⁴²
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** En el artículo 29, establece que a la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN) corresponde intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.¹⁴³

¹⁴¹ Witker Jorge y Hernández Laura, Op. cit., p. 294

¹⁴² Se publica en el DOF el 1º de julio de 1992, y es reformada mediante los decretos publicados en el DOF los días 24 de diciembre de 1996, 20 de mayo de 1997 y 19 de mayo de 1999. El Reglamento se publica el 14 de enero de 1999 en el DOF, abrogó la Ley de Pesos y Medidas del 14 de diciembre de 1928

¹⁴³ Leyva, G., Eugenio Jaime, "Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico, 2004". Ed. Ediciones fiscales ISEF, México, 2004, p. 41.

En su artículo 31 especifica que a la SHCP corresponde cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; así como dirigir los servicios aduanales y de inspección y la unidad de apoyo para la inspección fiscal y aduanera. El artículo 34, previene que corresponde a la SE formular y conducir las políticas generales de industria y comercio exterior; así como estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la SHCP. Mientras que en el artículo 35, menciona que a la SAGARPA corresponde proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios. Finalmente a la SS le corresponde en términos de lo dispuesto en el artículo 39 ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en la Convención de Ginebra.¹⁴⁴

A través de este breve repaso por la legislación aduanera mexicana se mostró que la aduana es parte esencial de la economía del país y que dentro de ella existen actores que se encargan de su buen funcionamiento y que están regidas por autoridades entre las que destacan la AGA y la SHCP a nivel nacional pues la OMC y la OMA marcan los requerimientos mundiales. No podría existir ni siquiera el concepto de aduana sin la participación activa de estos elementos.

Ahora se detallará la situación por la que atraviesan las aduanas mexicanas, no sin antes repasar su localización, la estructura que las conforma y el monto de pedimentos que nos permitirán detectar aquellas de mayor demanda por los usuarios, para así llegar a los problemas que, para efectos de esta investigación sobresalen e impiden el correcto funcionamiento de las aduanas tales como el contrabando en sus diferentes modalidades, el nivel de la infraestructura nacional y de competitividad.

¹⁴⁴ Ibid, p. 42

3. ADUANAS MEXICANAS

La modernización del sistema aduanero se ha presentado como una necesidad inaplazable ante los importantes procesos de globalización que se viven a nivel mundial. En nuestro país, tal y como se reviso en capítulos anteriores, a raíz de su ingreso al GATT y la firma entre otros, del TLCAN y TLCUEM, se exige contemplar un sistema moderno, eficiente y congruente con las demás instituciones aduaneras del mundo.

Es por ello que se considera necesario examinar la localización de las 48 aduanas en la República Mexicana para determinar si se requiere y es útil para el progreso económico del país tener esa cantidad de aduanas y sobretodo precisar si la infraestructura es la indicada para soportar el volumen de bienes que arriban a estos recintos.

3.1 Localización

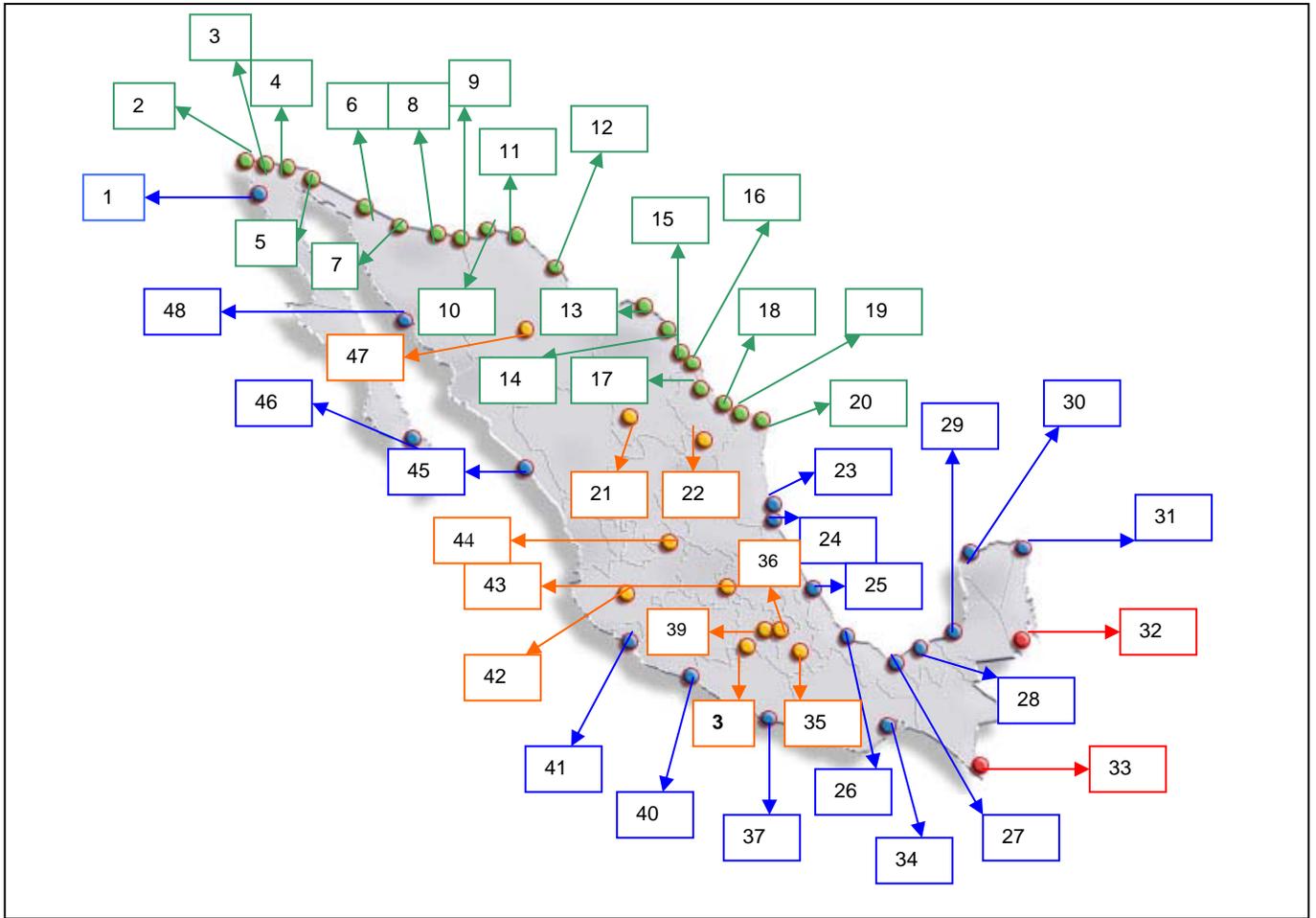
A pesar de que en nuestro país se agrupa un flujo y tráfico de mercancías más intenso en la frontera norte, las aduanas no concentran sus actividades solamente en los principales puertos, aeropuertos y zonas de frontera, sino también, se busca usar otros puntos del territorio nacional – como Guanajuato–mostrándose cada vez más cerca de los importadores y exportadores. El control, la vigilancia y fiscalización de los 3,152 kilómetros que representa la frontera norte depende sólo de 19 aduanas fronterizas que administran 50 cruces internacionales, además de las 7 oficinas de aduanas interiores que se ubican dentro de los seis estados colindantes con E.E. U.U.

México posee 48 aduanas, 19 en la frontera norte, 2 en la frontera sur, 17 en distintos puertos y 10 en diversos puntos al interior del país; esto incluye 64 salas internacionales de pasajeros y 248 puntos de servicio. A continuación se presenta un mapa que muestra la ubicación de cada una de ellas.¹⁴⁵

CUADRO 3.1
ADUANAS POR REGIÓN

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
|  | 19 Frontera norte |
|  | 2 Frontera sur |
|  | 17 Marítimas |
|  | 10 Interiores |

¹⁴⁵ Defis R., Gabriela. Dirección General de Aduanas, Administración de Imagen y Difusión Aduanera, México, D.F., 4 de agosto de 2005



Fuente: Elaboración propia con información de <http://www.aduanas.gob.mx/17/01/2006>

**CUADRO 3.2
DIRECCIÓN DE ADUANAS**

| | ADUANA | DIRECCION |
|----|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Ensenada | Bld. Teniente Azueta S/N Interior del Recinto Portuario Zona Centro, C.P. 2280 Ensenada, B.C. |
| 2 | Tijuana | Línea Internacional S/N Fraccionamiento Mesa de Otay, C.P. 22509 Tijuana, B.C. |
| 3 | Tecate | Av. Lázaro Cárdenas y Callejón Madero No.20 Zona Centro, C.P. 21400 Tecate, B.C. |
| 4 | Mexicali | Abelardo L. Rodríguez S/N Puerto Fronterizo Nuevo Mexicali Col. Alamitos, C.P. 21210 Mexicali, B.C. |
| 5 | San Luis Rio Colorado | Colorado Calle Carlos G. Calles 2a y 3a No.203 Col. Centro, C.P. 83400 San Luis Río Colorado, Son. |
| 6 | Sonoyta | Bld. Benemérito de las Américas No.290 Línea Internacional, C.P. 83570 Sonoyta, Son. |
| 7 | Nogales | Puerto Fronterizo Nogales III Nuevo Corredor Fiscal Km. 12, C.P. 84000 Nogales, Son. |
| 8 | Naco | Av. Francisco Ignacio Madero, No.5 Calle Internacional S/N C.P. 84180 Naco, Son |
| 9 | Agua Prieta | Calles 1 y 2, Av. Panamericana 1 y 2 S/N Col. Centro, C.P. 84200 Agua Prieta, Son. |
| 10 | Puerto Palomas | Calle Internacional y Av. 5 de Mayo S/N Col. Centro, C.P. 31830 Puerto Palomas, Chih. |

| | | |
|----|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11 | Ciudad Juárez | Puente Libre de Córdoba S/N Área de Chamizal, C.P. 32310 Ciudad Juárez, Chih |
| 12 | Ojinaga | Ocampo No.101, esq. 15 de junio Plataforma Fiscal Sector Centro, C.P. 88000 Nuevo Laredo, Tamps. |
| 13 | Ciudad Acuña | Miguel Hidalgo y Nicolás Bravo S/N Edificio Puerto de México, C.P. 26200 Ciudad Acuña, Coah. |
| 14 | Piedras Negras | Zaragoza y Fuentes S/N Edif.Aduanas, Col. Centro, C.P. 26000 Piedras Negras, Coah. |
| 15 | Colombia | Carr. Nuevo Laredo-Piedras Negras Km. 34.5 C.P. 65000 Colombia, N.L. |
| 16 | Nuevo Laredo | Ocampo No.101, esq. 15 de junio Plataforma Fiscal Sector Centro, C.P. 88000 Nuevo Laredo, Tamps |
| 17 | Ciudad Miguel Alemán | Av. Hidalgo y Calle 1 S/N Col. Centro, C.P. 88300 Miguel Alemán, Tamps. |
| 18 | Ciudad Camargo | Carretera Ciudad Camargo Puente Internacional Km. 6 Cruce Internacional Río Grande, C.P. 88440 Ciudad Camargo, Tamps |
| 19 | Ciudad Reynosa | Av. Miguel Alemán S/N Puente Internacional Benito Juárez Zona Centro, C.P. 88577 Ciudad Reynosa, Tamps. |
| 20 | Matamoros | Calle Acción Cívica y División del Norte S/N Puente Internacional General Ignacio Zaragoza, Edif. A Col. Doctores, C.P. 87460 Matamoros, Tamps. |
| 21 | Torreón | Blvd. Ferropuerto S/N Parque Industrial Ferropuerto Laguna, C.P. 27400 Torreón, Coah. |
| 22 | Monterrey | Carretera a Colombia Km. 5.5, C.P. 66050 General Escobedo, N.L. |
| 23 | Altamira | Carretera Río Tamesí, Km. 0+720 Entre Blvd. de los Ríos y Golfo de California C.P. 89600 Altamira, Tamps |
| 24 | Tampico | Av. Express S/N Interior del Recinto Fiscal Zona Centro, C.P. 89000 Tampico, Tamps. |
| 25 | Tuxpan | Carretera a la Barra Sur Km. 8 C.P. 92800 Tuxpan, Ver. |
| 26 | Veracruz | Zona Portuaria Km. 3.5 Carretera a San Juan de Ulúa, C.P. 91700 Veracruz, Ver. |
| 27 | Coatzacoalcos | Interior del Recinto Fiscal S/N Zona Franca, Col. Centro, C.P. 96400 Coatzacoalcos, Ver. |
| 28 | Dos Bocas | Av. Gral. Manuel Doblado Ote. No.101 Col. Centro, C.P. 86600 Paraiso, Tab. |
| 29 | Ciudad del Carmen | Av. Adolfo López Mateos S/N, entre calles 4 y 5 Entrada al Puerto Industrial Pesquero Laguna Azul C.P. 24140 Ciudad del Carmen, Camp. |
| 30 | Progreso | Calle 25, esq con Calle 32 S/N Entrada Viaducto Muelle Fiscal, C.P. 97320 Progreso, Yuc |
| 31 | Cancún | Edificio anexo al Aeropuerto Internacional de Cancún C.P. 77500 Cancún, Q.Roo |
| 32 | Aduana de Subteniente López | Av. México No.51 Poblado de Subteniente López, C.P. 77900 Subteniente López, Q.Roo |
| 33 | Ciudad Hidalgo | Puente Fronterizo Suchiate II Carretera Federal 200 Tepic-Talismán Tramo Tapachula-Cd. Hidalgo, Km. 24+400, C.P. 30840 Ciudad Hidalgo, Municipio de Suchiate, Chis. |
| 34 | Salina Cruz | Calle Miramar S/N Entre Manuel Ávila Camacho y 5 de mayo Col. Canta Ranas, C.P. 70680 Salina Cruz, Oax. |
| 35 | Puebla | Calle 1 No.1046 Parque Industrial Puebla 2000 Libramiento Puebla-Tehuacán, C.P. 72920 Puebla, Pue. |
| 36 | Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México | Av. 602, No. 161 Col. San Juan de Aragón Deleg. Venustiano Carranza, C.P. 15620 México, D.F. |
| 37 | Acapulco | Av. Costera Miguel Alemán S/N Malecón Fiscal, Col. Centro, C.P. 39300 Acapulco, Gro. |
| 38 | Toluca | Blvd. Miguel Alemán Valdés S/N, esq. Agustín Millán Edif. A, Terminal de Carga Aérea, Segunda y Tercera Fase Col. San Pedro Totoltepec, C.P. 50200 Toluca, Estado de México |
| 39 | Pantaco | Av. Cuitláhuac y F.F.C.C. S/N Col. Cosmopolita, Deleg. Atzacapatzalco, C.P. 02670 México, D.F. |

| | | |
|----|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 40 | Lázaro Cárdenas | Melchor Ocampo, No.32 Edif. Curacreto, 1er. piso, Segundo sector de Fidelac C.P. 60950 Lázaro Cárdenas, Mich. |
| 41 | Manzanillo | Blvd. Miguel de la Madrid S/N, Edificio Centro Integral de Gestiones Portuarias Col. Tapeixtles, C.P. 28876 Manzanillo, Col. |
| 42 | Guadalajara | Aeropuerto Internacional Miguel Hidalgo y Costilla Tlajomulco de Zúñiga, C.P. 45659 Guadalajara, Jal. |
| 43 | Querétaro | Vía del Ferrocarril Km. 248+340 mts. Deleg. Carrillo Puerto, C.P. 76138 Querétaro, Qro. |
| 44 | Aguascalientes | Blvd. José Ma. Chávez S/N, esq. Siglo XXI Col. Industrial, C.P.20290 Aguascalientes, Ags. |
| 45 | Mazatlán | Av. Emilio Barragán S/N Nuevo edificio de la Aduana, Interior Recinto Fiscal Col. Lázaro Cárdenas, C.P. 82040 Mazatlan Sin |
| 46 | La Paz | Paseo Álvaro Obregón esq. Ignacio Bañuelos Cabezud S/N Edificio de la SHCP, 2° piso Col. Centro, C.P. 23000 La Paz, B.C.S |
| 47 | Chihuahua | Av. Homero No.540 Col. Complejo Industrial, C.P. 31109 Chihuahua, Chih. |
| 48 | Guaymas | Av. Aquiles Serdán esq. Calle 26 Col. Centro, C.P. 85400 Guaymas, Son. |

Fuente: <http://www.aduanas.gob.mx/24.11.2005>

Una vez que se ha revisado la localización de las 48 aduanas mexicanas, es preciso conocer el tipo de estructura que las conforma y que les permite soportar el volumen de carga que diariamente ingresa y sale de sus instalaciones, ya que como se recordará, existen opiniones encontradas respecto al número de aduanas que se ubican en México.

Hasta la fecha, el nivel de estructura aduanal, si bien no es lo que los usuarios demandan (debido en parte a que la modernización en las instalaciones aduaneras no ha sido homogénea) tampoco se puede afirmar que no han existido inversiones en diversas aduanas sobretodo en lo que se refiere a la instalación de rayos Gamma. Los partidarios que optan por que se disminuya el número de aduanas, alegan que de esta forma se distribuiría mejor el presupuesto asignado al igual que se permitiría dotar de mayor equipo tecnológico a estos recintos.

3.2 ESTRUCTURA

El camino hacia la modernización de nuestras aduanas no ha sido sencillo, el A.A. Eduardo Sandoval y Sandoval recuerda que “las pésimas instalaciones de la aduana de Nuevo Laredo agudizaban los tramites día con día. La autoridad comprobó el difícil problema iniciando la construcción de nuevas instalaciones...se calificaron de obsoletas las actuales oficinas, marcando el firme propósito del cambio, reconociendo que México era un país pobre, con presupuesto raquítico para las aduanas y que de ahí se derivaban muchos problemas, como el que éramos el país que contaba con el mayor número de pistas aéreas clandestinas utilizadas para internar mercancías ilegales”.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Sandoval S., Eduardo, Op., cit, p. 117

Actualmente las instalaciones de las aduanas han cambiado ya no son obsoletas a la labor de las autoridades aduaneras y del Gobierno hoy existen aduanas que se han modernizado y trabajan eficientemente, como el caso de Otay en Baja California, Nogales, en Sonora, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros en Tamaulipas, las cuales tienen equipos y patios modernos.¹⁴⁷

Como ejemplo de los trabajos realizados por la autoridad aduanera para mejorar las instalaciones se encuentra el Fideicomiso de Equipamiento y Sistematización de las Aduanas Mexicanas, creado en 2002, pero en funciones un año después, mismo que ha permitido atender algunas deficiencias de infraestructura y tecnología. Tan sólo para el año 2003 se canalizaron mil 500 mdd en obras para las aduanas mexicanas, según lo dicho por el ex Administrador General de Aduanas, José Guzmán Montalvo “Tenemos una frontera muy dinámica con E.E. U.U. y se requiere mucha obra en infraestructura y equipamiento; desafortunadamente, por cuestiones de presupuesto, no habíamos tenido dinero para ponernos al día; pero este fideicomiso, que por cada pedimento de importación que pagan los usuarios la aduana canaliza 125 pesos, nos ha permitido obtener recursos para efectuar las obras de aduanas”.¹⁴⁸

También se ha implementando una serie de acciones y mecanismos en los puertos de entrada que intentan controlar físicamente las mercancías tales como los rayos X y Gamma, las basculas, los reportes de los transportistas, las cámaras de circuito cerrado, restricción de las entradas y salidas de personas y de medios de transportación.

La aduana de Colombia es considerada como uno de los ejemplos más claros de modernización aduanera; su colindancia con E.E. U.U. ha hecho necesario que se le equiepe con tecnología de punta, para hacer del cruce fronterizo el más moderno y eficiente en la frontera norte. Asimismo ha sido nombrada por las autoridades aduanales como aduana modelo y se encuentra en proceso de certificarse con la norma de calidad ISO 9000, siendo aduana Tipo 1 que por la calidad de sus servicios, personal altamente calificado, así como atención directa del Administrador de la aduana para cualquier duda o sugerencia, está considerada como de “clase mundial”. Cuenta además en la parte americana, con la más avanzada tecnología en equipos rayos X y Gama para revisión aduanera, también tiene sistemas inteligentes para el uso de tarjetas prepago, logrando con todo esto ofrecer los mejores tiempos de cruce de la frontera.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Vale la pena aclarar que ni las autoridades, ni las Asociaciones de A.A. poseen información tan precisa y detallada de la estructura con la que cuentan estos recintos lo que aunado a la poca bibliografía disponible hacen que en esta investigación sólo se haga mención de algunas.

¹⁴⁸ Ojeda L., Olga, “**En marcha, la modernización de aduanas; invertirán 3 mil mdp**”, El Financiero, sección Economía, México, 27 de septiembre de 2004, p. 18

¹⁴⁹ Ramírez G., Carlos Alberto, “**La aduana de Colombia, un cruce cómodo, rápido y seguro**”, Revista Aduanas, México, núm. 19, mayo 2003, p. 37

carencia de una terminal aérea de carga así como por la relativa saturación de los principales recintos aeroportuarios del país que limitan el crecimiento potencial de este sector, con las nuevas instalaciones aduaneras se realizan operaciones de carga internacional a E.E U.U., Canadá, Centro y Sudamérica. El proyecto denominado Plataforma Aerológica¹⁵⁷ coordinado por el Grupo Aeroportuario Centro- Norte (GACN) y Estafeta, se inauguro en el primer semestre de 2005 y consiste en la construcción de una zona aduanera para el despacho de mercancías, con módulos independientes de operaciones de exportación- importación, andenes de revisión, módulos bancarios de altos flujos de carga.¹⁵⁸

Caso contrario es el que presenta la Aduana de Tijuana que en palabras de su Administrador José Márquez Padilla “Tijuana cuenta con la infraestructura más rezagada de todas las del País en la frontera norte, de acuerdo a un estudio de Panasonic.” A pesar del crecimiento del 7% en sus operaciones anuales, el personal aduanero trabaja al límite de sus capacidades, a 10 de los 25 años para los cuales fue proyectada. Las carencias de la infraestructura aduanal son tan graves, que se ha registrado hasta el robo de mercancías en espera de importación, luego del derrumbe parcial de la barda en los patios fiscales, debido a las lluvias. Más grave aún, las operaciones aduanales se llevan a cabo en la avenida Internacional, un tramo de 2 kilómetros y medio de longitud por donde entran los vehículos que exportan.¹⁵⁹

Un ejemplo digno de resaltar es que no todas las aduanas del país están permitidas para la importación y/o exportación de todos los productos, así a la importación de textiles y confección están limitadas para realizarse como importación definitiva únicamente en 11 de 48 aduanas existentes. Razón por la cual la estructura de sus instalaciones no es la misma. En el artículo 144 fracción I de la LA contempla que la SHCP mediante reglas señalará las aduanas por las cuales se practicará el despacho aduanero de determinado tipo de mercancías, esto es, el despacho especializado y las aduanas por el tipo de las mercancías.

Esta medida de restricción obedece a varios factores, uno de ellos es que estadísticamente hablando el 98% de las importaciones legales de telas se realiza por 11 aduanas pues no es lo mismo tener 11 especialistas en el manejo de estos materiales que 48. Ahora bien, no todos los productos están sujetos a las limitaciones de las aduanas, sólo aquellos en donde se ha hecho más presente la existencia de contrabandos técnicos y broncos.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Contará con estacionamiento de apoyo a la zona de carga, calles de rodaje y plataformas para aviones cargueros, así como un recinto fiscalizador equipado con rayos X, basculas, cámaras frías, control de acceso, oficinas, andenes para tráilers con rampas niveladoras y patios de maniobras

¹⁵⁸ Yamashiro A., Celina, “**Construirán zona aduanal en aeropuerto de SLP**”, El Financiero, sección Negocios, 7 de julio 2004, p. 18

¹⁵⁹ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1803/09.10.05>

¹⁶⁰ Reyes Díaz-Leal, “**El despacho aduanal**”. Ed. Bufete Internacional de Abogados, 1ª ed., México, 2003, p. 12

Por ejemplo por la aduana de Colombia cruzan y se despachan todo tipo de mercancías sin limitaciones más que las establecidas por las Leyes Federales, por lo que a través de este cruce pasan químicos, textiles, productos cárnicos, automotrices, alimentos, entre otros, con destino hacia toda la República Mexicana y desde todas las industrias del país.¹⁶¹ Es el único autorizado en la zona noreste del país para el transporte de carga peligrosa incluso atiende cualquier situación de emergencia que eventualmente pudiera presentarse ya que se cuenta con un plan de contingencias que ha sido reconocido y recomendado en reuniones binacionales de asuntos fronterizos para ser aplicado en otros cruces de este tipo.

El importador debe elegir aquella aduana que logísticamente más le convenga, pero sólo de la lista en el Anexo 21 de las RMCE determinará las mercancías que están sujetas al despacho aduanero por determinada aduana. A continuación se presenta una lista de aquellos anexos que competen a este tema.¹⁶²

- **Anexo 3** Pagos por segundo reconocimiento aduanero.
- **Anexo 4** Horario de las Aduanas
- **Anexo 14** Aduanas y secciones aduaneras en las que se activará por segunda ocasión el mecanismo de selección automatizado.
- **Anexo 16** Aduanas de mercancías que inician tránsito internacional en la frontera norte y lo terminen en la frontera sur o viceversa.
- **Anexo 25** Puntos de revisión (garitas)
- **Anexo 29** Mercancías sujetas a horario para tramitar su despacho aduanero.

Se ha insistido en que una de las razones por las cuales se creyó importante analizar el tipo de estructura aduanal, fue porque en el norte se concentra la mayor parte de nuestro comercio lo que supondría que las aduanas fronterizas poseen mejores instalaciones para soportar tal cantidad de carga. Sin embargo antes de continuar con estas afirmaciones, es preciso ubicar aquellas que aduanas presentan mayor tráfico de mercancías y cuales definitivamente no son las más requeridas por los usuarios, a fin de conocer cuantas aduanas podrían desaparecer sin que esto implique un daño significativo a la economía nacional.

¹⁶¹ Ramírez G., Carlos Alberto, Op. cit., p. 36

¹⁶² Ver Anexo I

3.3 ACTIVIDADES COMERCIALES

Para dar una idea de la gran actividad que se desarrolla en las aduanas de México, destaca un dato: por ellas pasaron gran parte de las exportaciones e importaciones que realizó nuestro país en el primer semestre de 2003 y que totalizaron 79, 903.3 y 81, 490.4 mdd, respectivamente.

Para las autoridades aduaneras no es posible determinar en una sola unidad de medida el volumen de carga, ya que ésta es manejada en litros, kilos, metros, piezas, cabeza, docena, por lo que se utiliza como referencia el número de pedimentos tramitados. De acuerdo con información proporcionada por la AGA de enero a octubre de 2003 se realizaron un total de 5'917,853 pedimentos: 1'555,654 de exportación y 4'362,199 de importación. Desde luego, en algunas aduanas hay mayor mercancía que en otras, por ejemplo las más activas de enero a septiembre de 2003, fueron, en orden de importancia, Nuevo Laredo, Veracruz, Aeropuerto de la Ciudad de México (AICM), Manzanillo, Colombia, Altamira, Tijuana, Toluca, Matamoros, Ciudad Reynosa, Ciudad Juárez, Puebla, Guadalajara y Piedras Negras.¹⁶³

Cifras de la autoridad aduanera muestran que de enero a mayo de 2005 se tramitaron 2'971,281 pedimentos de importación y exportación, pero como cada pedimento puede amparar varias operaciones, es decir, varios géneros de mercancías, se tiene que dentro de ese mismo periodo se realizaron 14'035,579 operaciones de importación y exportación. Lo recaudado por las aduanas asciende en el periodo entre enero y mayo del presente año a mil millones de pesos.¹⁶⁴

Hoy en día, la Aduana Mexicana revisa en forma inteligente y bajo parámetros de riesgo sólo el 10% de los embarques a fin de no causar molestias a los buenos usuarios de las aduanas, es decir, liberando de revisión en el punto de entrada al país o de su salida al 90% de las operaciones aduaneras de las aproximadamente 127 empresas inscritas en el Padrón de Importadores. De igual manera sólo revisa el 2% de los despachos de las empresas certificadas inscritas que ya suman aproximadamente 250, es decir, más del 43% de las operaciones de comercio exterior en las aduanas.¹⁶⁵

La aduana de Nuevo Laredo sobresale por mucho, con 22,47% de la recaudación, le siguen Veracruz, con 11,95% y el AICM con 11,48%, es decir, cada una con poco más de la mitad de lo

¹⁶³ Cerdio Máximo, Op., Cit., p. 166

¹⁶⁴ Defis R., Gabriela, Dirección General de Aduanas, Administración de Imagen y Difusión aduanera, México, D.F., 4 de agosto 2005.

¹⁶⁵ Trejo V., Pedro, Op., cit., p. 4

que recauda Nuevo Laredo. Guaymas y Salina Cruz son las que menos han recaudado en comparación con las demás.¹⁶⁶

La Aduana de Manzanillo manejó durante 2004, 16 mil 877 toneladas¹⁶⁷ que implica 16% del volumen total que se maneja en puertos, generando 30% del PIB de esta entidad, se prevé que para 2005 se pueda llegar al manejo de un millón de contenedores de carga. La API considera que este puerto genera una dinámica de negocios que incide en 8 mil empleos, cuando intervienen obras de construcción, ampliación o mantenimiento del recinto portuario.

Mientras que en el primer trimestre del año 2005, la Aduana de Nuevo Laredo recaudó casi 9 mil millones de pesos por sus diversas operaciones incluso su administrador Francisco Serrano Aramoni, informó que durante el primer trimestre del año se lograron 8 mil 907 millones 779 mil 749 pesos, que representa un incremento de 818 millones 433 mil 743 más que si se compara con el mismo periodo anterior, cuando fueron de 8 mil 089 millones 341 mil 006.

Hasta 1997 el valor de los bienes que cruzaron por la aduana de Colombia fue de 273 mil 725 millones de pesos, de finales de 1997 a enero de 2002, la actividad comercial aumento en un 300%, con un valor de mercancía de un millón 93 mil 642 pesos en este período. Actualmente la aduana de Colombia es una de las más importantes del país por volumen y valor del comercio que por ésta se realiza.

En la aduana marítima de Tampico de enero a junio de 2005 se manejaron un total de 1 millón 367 mil toneladas en el recinto fiscalizado, mientras que en el mismo lapso del 2004 fueron operadas 1 millón 96 mil toneladas, mostrando un incremento de 272 mil toneladas. Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, son los principales estados que realizan exportaciones. Sobresalen las importaciones con un millón 10 mil toneladas destacando la madera de pino en atados, lamina de acero en rollos y palanquilla de acero, mientras que la exportación con 285 mil toneladas, representa un 20,88 % , la carga significativa es miel de caña, concentrado de zinc a granel.¹⁶⁸

La Aduana de Veracruz tuvo un movimiento de carga superior a los 16,1 millones de toneladas en el año 2004, principalmente de vehículos automotores, contenedores y graneles agrícolas, las proyecciones para el año 2005 consistieron en superar las 17 millones de toneladas de carga para

¹⁶⁶ Ibid, p. 5

¹⁶⁷ Se incluyen varios commodities agrícolas, minerales (sobre todo cemento), alimentos procesados y perecederos, cervezas, autopartes, maquiladoras, tan sólo lo que se maneja por contenedores de 20 pies supone 4 mil 500 productos diferentes

¹⁶⁸ Sánchez César, "Aumenta 24.81% carga en Tampico", El Reforma, sección Negocios, México, 18 de julio de 2005, p. 2A

mantenerse como el puerto comercial más importante del país. Por su posición geográfica este puerto abastece un mercado compuesto por 61 millones de consumidores potenciales.¹⁶⁹

Por lo que respecta a la aduana de Altamira, el movimiento de carga al cierre de julio de 2005, hubo un incremento del 46% en el manejo a granel mineral, que es el rubro en el que Altamira se ha especializado. Pero también hubo un incremento del 32% en el manejo de automóviles; 22% en el carga general suelta, y un 8% en contenedores TEUS.¹⁷⁰

Como se ha mostrado, las aduanas mexicanas manejan una gran cantidad de carga y su estructura no permite en la mayoría de los casos un despacho aduanal a tiempo inclusive algunas veces suceden otro tipo de contratiempos como cuando el personal aduanero no tiene los conocimientos y la experiencia necesarios e interpretan incorrectamente las normas que deben cumplirse. O puede suceder que agentes o apoderados aduanales son quienes no determinen adecuadamente la clasificación arancelaria, ya sea por que la interpretación fue equivocada o porque los clientes proporcionaron información equivocada e imprecisa sobre los bienes. Ejemplos sobran para darse cuenta que este tipo de detalles provocan la deficiencia en los servicios.

Ante estos hechos, algunos especialistas sostienen que la mayoría de los empresarios recurren al contrabando porque existen muchas leyes, el personal es insuficiente y no posee los conocimientos necesarios, lo que se traduce en una baja competitividad, misma que va de la mano de una infraestructura insuficiente para el nivel de intercambio comercial que circula por el territorio nacional.

3.4 PRINCIPALES PROBLEMAS EN LAS ADUANAS MEXICANAS

Debe quedar claro que las aduanas tiene un rol estratégico: pueden ser un factor de éxito o de fracaso, al permitir el desarrollo económico, base del bienestar colectivo. Para que un país se inserte como un participante más activo en el comercio internacional, además infraestructura industrial, comercial y de transporte adecuada es necesario contar con un servicio aduanero moderno y eficiente que en lugar de significar una barrera, sea un eslabón en la cadena.

Por ello y con el fin de conocer la opinión de todos los actores relacionados con la actividad aduanera en el año 2002 la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) dio a conocer los resultados de su consulta nacional donde se aplicaron

¹⁶⁹ APIVER, Op., cit., p. 36

¹⁷⁰ Se denomina T.E.U. (Twenty Foot Equivalent Unit) a la unidad de carga equivalente al contenedor de 20'. El contenedor de 40' es equivalente a dos TEUS. Esta unidad se toma como base para calificar los diferentes tipos de buques portacontenedores según su capacidad en TEUS.

alrededor de 25,000 cuestionarios en todo el territorio nacional, en la cual un 72% de la consulta consideró que no se necesitan más aduanas, mencionan (76,6%) que resulta insuficiente el horario permitido en las existentes. Un alto porcentaje considera que las aduanas existentes están insuficientemente equipadas, dotadas o financiadas. En instalaciones físicas (60%), en sistemas (70%), en nuevas tecnologías (78%), en laboratorio (55,8%) y en recursos humanos (62%).¹⁷¹

En suma, el 79% de los participantes sostiene que las aduanas no están preparadas para atender los retos de eficiencia e incremento del comercio exterior derivado de los TLC suscritos por México o que en el futuro se celebren. Más de la mitad de las consultas (53,2%) manifestaron que la insuficiencia del personal afecta más las labores de los módulos del mecanismo de selección automatizada así como las actividades del reconocimiento aduanero. La mayoría (82%) señaló que las actividades del reconocimiento aduanero se realizan sin una aplicación uniforme de criterio a nivel nacional. Más de la mitad de los participantes (65,3%) indican que el “segundo reconocimiento” no es útil para la actividad aduanera mexicana.

La mayoría (56%) aportó su opinión en el sentido de que la preparación técnica del personal de la autoridad aduanera es regular; pero un porcentaje importante piensa que es mala (32%). Solo un 8.7% está convencido que el personal aduanero actúa siempre con transparencia, por el contrario, el 4.3% está convencido de que ese personal nunca trabaja con transparencia, el restante, casi 90%, se mantiene en el umbral de la ambigüedad. Un 25% sostiene que la causa de corrupción en la actividad aduanera es la falta de capacitación.¹⁷²

Con base en los resultados aportados por esta encuesta, se observa que los problemas no serán fáciles de erradicar y que es preciso que colaboren conjuntamente actores y autoridades aduaneras para disminuir los efectos negativos que provocan el contrabando, la falta de infraestructura adecuada y la baja competitividad.

3.4.1 CONTRABANDO.

Diariamente cruza la frontera entre México y EE. U.U. más de un millón de barriles de petróleo; 432 toneladas de pimientos; 238,000 bombillas eléctricas; 166 automóviles Volkswagen Beetle; 16, 250 tostadoras de pan y 51 mdd en repuestos de automóviles y ocultándose en ese flujo, se efectúan importaciones de contrabando o de artículos piratas (reproducidos ilegalmente) se podrá reconocer que los efectos son devastadores para la economía mexicana. La SHCP sólo revisa físicamente el 10% del total de las compras externas mediante el sistema de selección aleatoria

¹⁷¹ “Consulta Nacional Aduanera y de Comercio Exterior” Revista Aduanas, México, núm. 10, agosto 2002, p. 6

¹⁷² Ibid, p. 7

(salvo en algunos productos de alto riesgo vinculados a una elevada incidencia delictiva) destaca que tan sólo por la frontera con nuestro vecino del norte cruzan alrededor de 70 mil tractocamiones al día pero no todos ellos son revisados, pues implicaría pérdidas en tiempo y costos para los automotores que cruzan la frontera.

El contrabando¹⁷³ es el acto u omisión efectuado por una persona para evitar el control de la autoridad aduanera, en la introducción o extracción de mercancías a territorio nacional. Esta actividad puede surgir cuando la importación de mercancías se supedita a permisos administrativos difíciles de otorgar o a las diferentes trabas que imponen a la actividad del comercio exterior para protección de la industria doméstica; como los aranceles, permisos de importación y el cumplimiento de diferentes RRNA. De lo que adicionalmente pueden propiciarse actuaciones ilícitas por parte del personal burocrático.

El delito de contrabando puede ser detectado en diversas circunstancias, por lo que se refiere a las mercancías extranjeras que se importan, algunas de estas circunstancias son:

- Cuando se introducen al país y se pretenden sacar de la aduana.
- Cuando se introducen al país, por un lugar no autorizado para ello.
- Cuando se transportan dentro de territorio nacional.
- Cuando se almacenan o se utilizan.¹⁷⁴

La variedad de sujetos y modalidades de conductas que se pueden suscitar en la comisión de los ilícitos de contrabando nos muestra una clara idea que no resulta sencillo identificar a los comitentes de esta clase de delitos, es decir, identificar a las personas que introdujeron las mercancías y que se encuentran legalmente obligadas a cubrir las contribuciones. Es claro que para identificar a la persona que realmente introdujo la mercancía a nuestro país y dejó de enterar esas contribuciones, deben llevarse a cabo investigaciones profundas, extensas y acuciosas, puesto que de lo contrario, las autoridades fácilmente pueden incurrir en equivocaciones que vulneren los derechos de personas inocentes y que nada tengan que ver con la comisión de esta clase de delitos.

Una de las causas que contribuyen a cometer acciones de contrabando lo constituye el establecimiento de prohibiciones de importación, de elevadas tarifas aduanales y de la solicitud de permisos previos a la importación que son de difícil obtención. Si bien estas medidas protegen a la industria nacional, se fomenta al mismo tiempo que algunos productores no elaboren artículos

¹⁷³ El delito de contrabando se encuentra tipificado en el artículo 102 del CFF que establece diferentes supuestos en los que se considera que cometen ese ilícito quienes "introduzca al país o extraiga de él mercancías, omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse, o sin, el permiso de autoridad competente cuando sea necesario ese requisito, o en caso de importación o exportación prohibida

¹⁷⁴ Millán G., Arturo, "El delito de contrabando". Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª ed., México, 2003, p. 25

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.

De acuerdo con el artículo 105 del CFF, será sancionado con las mismas penas del contrabando la persona que adquiera mercancía extranjera para su uso personal, la enajene o comercialice con ella, sin la documentación que compruebe su legal estancia en el país; tenga en su poder por cualquier título mercancías extranjeras que no sean para su uso personal sin la documentación o sin el permiso previo de la autoridad federal competente; ampare con documentación o factura auténtica, mercancía extranjera distinta de la que cubre la documentación expedida; tenga en su poder algún vehículo de procedencia extranjera, sin comprobar su legal importación o estancia en el país, entre otros diferentes ilícitos.¹⁷⁵

El contrabando puede presentarse de diferentes formas entre las destacan:

- **Subvaluación:** Ocurre cuando se reduce total o parcial una parte del precio pagado o por pagar de las mercancías, es decir, disminuye artificialmente el precio a través de diferentes procedimientos en los que participan el vendedor y el comprador, al otorgarle el primero facturas con menor valor; en otros casos el importador realiza la operación por sí sólo y en un tercer caso el A.A. colabora para efectuar dicha operación.¹⁷⁶

En San Luis Río Colorado, Sonora, las autoridades aduaneras hicieron el ejercicio de revisar las exportaciones mexicanas y se dieron cuenta de que ninguna de éstas coincidía con las importaciones estadounidenses (con datos oficiales), la respuesta fue porque los valores eran inferiores a lo manifestado en E.E. U.U. Según lo dicho por José Montalvo “La gente quería manifestar menos valores a sus exportaciones porque así reportan menos utilidad para efectos del Impuesto sobre la Renta”.¹⁷⁷

Ante esto, el Congreso aprobó la iniciativa de ley en diciembre de 1998 que establece la responsabilidad del A.A. en la subvaluación atribuyendo facultades a la autoridad aduanera para practicar el embargo precautorio de mercancías, cuando se descubra que existe subvaluación, domicilios o facturas del proveedor o importador falsos.

¹⁷⁵ Dr. Leyva, G., Eugenio Jaime, Op. cit, p. 98

¹⁷⁶ Becerril L., Guadalupe, “**El contrabando en México**”, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001, p. 28-30

¹⁷⁷ Rudiño Lourdes Edith, “**El TLCAN tomó por sorpresa a las aduanas: José Montalvo**”. El Financiero, sección Economía, México, 26 de abril de 2004, p. 33

- ***Inexistencia del importador:*** En este tipo de contrabando es usual encontrar facturas falsas con proveedores inexistentes, con el objeto de reducir el valor de la mercancía y pagar una cantidad menor de impuestos correspondientes.

En todos los tramites relativos a la introducción de mercancías es necesario asentar los datos del importador, por lo que este tipo de acción se efectúa cuando no es posible localizar a los importadores, pues éstos en complicidad con su A.A. declaran domicilios falsos e inexistentes, regularmente con documentación falsa, refiriéndose a la mercancía.

- ***Almacenajes en depósitos fiscales:*** En este tipo de actos la mercancía se interna en el país, mediante un documento que contiene el cálculo de los impuestos sin efectuar pago alguno 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.

Estas acciones son efectuadas con el propósito de no ingresar la mercancía y posteriormente concluir la operación, pero solo de forma documental, pues elabora otro documento donde se especifica el retorno de la mercancía y se presenta en la aduana fronteriza de salida, lo cual implica la participación de empleados aduanales, ya que se realiza el trámite sin la presentación física de la mercancía.

- ***Importaciones Temporales:*** En algunos casos la mercancía que entra con el régimen aduanero de importación temporal permanece en el país evadiendo el pago correspondiente de impuestos. En este tipo de contrabando, las mercancías importadas temporalmente, no tienen valor de compra por lo tanto no pagan impuestos y las ganancias por este tipo de acción son muy atractivas.
- ***Triangulación:*** Dentro de los documentos necesarios para la importación de mercancías es indispensable asentar el país de origen de la mercancía, pues derivado de la serie de TLC que México ha ratificado, es necesario brindar en ciertos casos tarifas no arancelarias preferenciales. Este tipo de contrabando ocurre al tratar de hacer pasar un producto como importado de un país distinto al de su verdadero origen, mediante un certificado falso con el propósito de acogerse a un TLC el cual se encuentre adherido nuestro país y así obtener un beneficio arancelario.

Existen bienes muy sencillos de identificar como los producidos en México, un aguacate o un tequila; pero los aparatos electrónicos plantean problemas muy complejos ya que incluyen en

mayor o menor proporción, partes producidas en países distintos a los signatarios de un TLC. También la ropa o los zapatos que pueden fabricarse en un país, y ser únicamente etiquetados en otro. Se han detectado casos en los que prendas de vestir y de calzado de marcas reconocidas son fabricadas en México, llevadas a E.E. U.U. donde se etiquetan, y retornadas al mercado mexicano, como productos estadounidenses.

A este respecto, 49% de las importaciones que efectuaron tiendas departamentales en 2005 provinieron de Hong Kong, India, Indonesia, Mongolia, Bangladesh, Vietnam, Tailandia, Pakistán, Centroamérica y otros países que son considerados como naciones que utilizan los contrabandistas para triangular mercancía. Durante el primer semestre de 2005 en total 140 mdd productos de confección se importaron.¹⁷⁸

- **Contrabando continuado:** Se encuentra definido en el artículo 99 del CFF y establece que “para los efectos de este Código, el delito es continuado cuando se ejecuta con pluralidad de conductas o hechos, con unidad de intención delictuosa e identidad de disposición, incluso de diversa gravedad”. Este delito ocurre cuando una persona, engañando a la autoridad aduanera, en vez de importar un equipo o una máquina cualquiera como una sola pieza, lo hace introduciendo a territorio nacional el mismo por partes, como si se tratara de piezas o refacciones aisladas. Esto se hace, buscando el beneficio de pagar menos contribuciones al comercio exterior. El delito de contrabando continuado no es fácil de ser detectado, principalmente cuando se lleva a cabo por diferentes aduanas del país.¹⁷⁹
- **Contrabando sin documentos:** Conocido también como contrabando “bronco” o “furtivo” 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, siendo que en realidad dentro del medio de transporte se encuentra otro. En este caso no se hace uso ni de pedimento aduanal, ni de documentos de soporte.

Ejemplo de ello es la ropa usada que entra al país y es ofrecida para su reventa desde negocios que se publicitan a través de anuncios clasificados. La situación es tan grave que la Cámara Nacional de la Industria del Vestido (CNIV) denunció que esta modalidad no es sólo “bronco” sino

¹⁷⁸ López Mario, “Alertan aumento de triangulación”, Reforma, sección Negocios, México 20 de septiembre de 2005, p. 3

¹⁷⁹ Millán G., Arturo, Op. cit., p. 57

que ahora los importadores introducen las prendas como trapo mutilado o picado o inservible, bajo alguna clasificación arancelaria que lo permite.¹⁸⁰

- **Contrabando Técnico o Documentado:** Ocurre generalmente cuando el importador o A.A. al momento de importar una mercancía utiliza una fracción arancelaria diferente a la que le corresponde al producto y falsifica o triangula su origen con la finalidad de evadir el pago de un arancel, en su caso, el cumplimiento de algunas RRNA, o bien cuando se declara un valor distinto al pagado (subvaluación). Se lleva a cabo cuando las mercancías se introducen o sacan del país a través de una aduana, o por cualquier otro lugar autorizado oficialmente.

Se dice que más del 90% del contrabando se hace bajo esta modalidad, por ejemplo el producto chino que aparte de ser un tipo contrabando con problema de aduanas también es un proceso que se triangula para que el producto pase por E.E. U.U. y entre con una certificación diferente a precios bajos, ante los cuales el producto mexicano no puede competir. Algunos industriales afirman que la mayor parte de la introducción ilegal de mercancía se realiza en forma de contrabando documentado, en su mayor parte proveniente de China, sobre todo en productos de bajo valor agregado, como calzado, prendas de vestir, juguetes y accesorios electrónicos.

Esta no es la única vía por la que también se comete el delito del contrabando, sino que bajo el programa Pitex se dan casos de mal manejo de mercancía, porque en lugar de que se importen insumos para ser transformados y exportados, una vez terminado el producto, existen casos de que no toda esa mercancía sale del país, como es el en el caso del azúcar.

Tan solo de 2003 a la fecha la AGA y la SE detectaron mil 162 empresas que utilizaron esta modalidad para importar de manera irregular. En los primeros meses de 2005 las autoridades aduaneras detectaron 50 empresas con irregularidades graves y alrededor de 60,5 % de incremento en contrabando de textiles en comparación al año siguiente donde se detectaron 391 programas con irregularidad. José Montalvo explicó que “estas empresas cumplen con todos los requisitos que les marca la aduana a la hora de importar, pero no retornan la mercancía, lo que se considera contrabando”. En el año 2003, se detectaron 448 programas que no habían cumplido con este compromiso, situación que se repitió en 2004 con 68 casos.¹⁸¹

Anualmente se introducen de manera ilegal a México productos por un valor equivalente a 20% del total de las importaciones; entre 1998 y 1999 el contrabando logró colocar en el mercado nacional

¹⁸⁰ López Mario, “**Importan ropa, declaran trapo**”, Reforma, sección Negocios, México, 6 de enero de 2006, p. 1

¹⁸¹ López Mario, “**Detectan contrabando en programa Pitex**”. Reforma, sección Negocios, México, 13 de julio de 2005, p. 8 A

más de 50 mil mdd de productos. Dar una cifra exacta de los daños que el contrabando deja no es fácil, la mezcla entre contrabando técnico y bronco, además de la falta de bases de datos precisas ha provocado que los resultados de la afectación pierdan dimensiones y lógica.

Sin embargo con datos de la AGA, el valor de la mercancía embargada ha mantenido una tendencia creciente: en el año 2000 sumó 409 millones de pesos; en el 2001, aumentó a 1,347 millones; en el 2002, escaló a 2,428 millones y en el 2003 subió hasta 3,109 millones. En particular, de enero de 2003 a marzo de 2004, el gobierno federal embargó 3,4 millones de prendas de vestir y 271,300 rollos de tela. Según datos de las autoridades aduaneras en febrero de 2004 se destruyeron 5,000 toneladas de productos textiles embargados en 2003.¹⁸²

Pantaco, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez, Manzanillo y Veracruz fueron las aduanas que concentraron más de la mitad del contrabando que detectó la autoridad, el cual sumo mil 972 millones de pesos, según el informe de la dependencia. Pantaco es la aduana más sensible al contrabando, pues las autoridades le decomisaron mercancías por 915,3 millones de pesos, lo que representó una cuarta parte del total de los embargos. Por vía marítima fueron Manzanillo, Veracruz y Progreso las aduanas por donde ingresó el mayor volumen de contrabando mientras que los contrabandistas de la frontera norte usaron más las aduanas de Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Tijuana.¹⁸³

Las aduanas fronterizas concentraron el 43% del valor de los decomisos de contrabando; las del interior, el 39,70%. Las aduanas marítimas concentraron el 17,22 % de la mercancía ilegal, pero Manzanillo, Veracruz y Progreso fueron las que más tuvieron el mayor volumen de ingreso. En cambio Salina Cruz, Ciudad Camargo, Tecate, Torreón y Dos Bocas fueron las aduanas con menores decomisos realizados.

Un estimado de las causas del contrabando corresponde a 25% de sobrerregulación, 30% de costo, complejidad de impuestos y cuotas compensatorias, 30% a la existencia de un mercado de compra y 15% a la impunidad de los verdaderos contrabandistas. Los daños ocasionados por el contrabando son:

- Pérdida de empleos
- Generación de economía subterránea
- Daños a la propiedad intelectual venta de mercancías sin garantía para el consumidor final
- Causa un grave daño a la economía nacional

¹⁸² <http://www.aduanas.sat.gob.mx/AGA/25.10.05>

¹⁸³ <http://www.transportemagazine.com/noticias/09.07.2005>

- Evasión fiscal
- Perjuicios a empresas involucradas.

Por su parte, la AGA confirmó que en año 2005 se captaron 3 mil 465 millones de pesos de embargos precautorios, 11,95 % más que el 2004, agregó; los productos más frecuentes fueron calzado, ropa, vehículos, juguetes, electrodomésticos.¹⁸⁴

Desafortunadamente, el contrabando no es el único problema que provoca daños y pérdidas a la economía nacional, aparte existen inconveniencias derivadas de la situación por la que atraviesa la infraestructura carretera, marítima, ferroviaria y portuaria en nuestro país. Ante el nuevo escenario global, el sector privado requiere de una sólida infraestructura de transporte, servicios privados y públicos competitivos. En base a sus condiciones geográficas y económicas México posee una ventaja competitiva potencial con respecto a otros países, el paso a seguir es convertir esta presencia en una relación comercial efectiva; uno de los principales obstáculos que se lo impide es que dentro de su estrategia comercial no contempla mejoras en su infraestructura.

3.4.2 INFRAESTRUCTURA

Es evidente que el país, por diversas causas, no estaba preparado para los cambios que trajo consigo la transformación del comercio exterior a partir de la entrada de México al GATT, las empresas nacionales no estaban lo “bastante maduras” para recibir y enfrentar la competencia internacional, además no había recursos para reconvertir industrialmente al país dado que no existía una organización comercial adecuada, por último no se contaba con suficiente infraestructura nacional: carreteras, puertos, aeropuertos. El Gobierno mexicano siempre se configuro en el “solucionador” de problemas de la nación, por ello se tiene un gran déficit de infraestructura; si se requería una carretera o modernizar un puerto hasta que las autoridades tenían dinero se realizaban dichas acciones.

Hoy es un hecho que el gobierno mexicano no cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo su función tradicional como el principal o exclusivo desarrollador de grandes proyectos en la infraestructura.

La base industrial mexicana se encuentra inhibida por una aguda falta de infraestructura necesaria para mantener altos niveles de competitividad. Por ejemplo, la actual escasez de puentes, ferrocarriles y muelles se traduce en miles de mdd en bienes que permanecen inactivos, estancados, mientras esperan ser transportados. Esto también afecta a las economías de Canadá

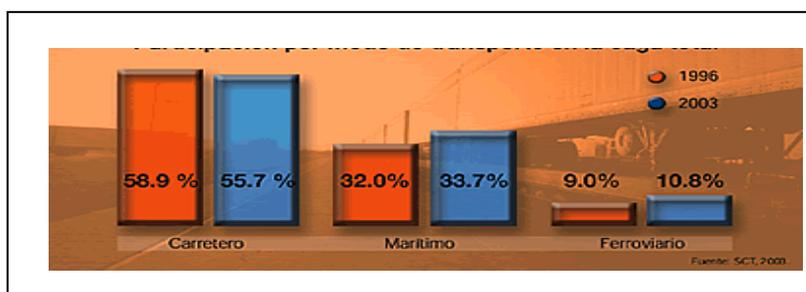
¹⁸⁴ Morales Roberto, “**La lucha por la desregulación**”, Revista Aduanas, México, núm. 19, mayo de 2003, p. 39

y de E.E. U.U. costando a los tres socios del TLCAN 2,500 mdd al año por cuenta de retrasos en los cruces fronterizos. Para las compañías estadounidenses del sector automotriz que operan en México es de casi 3 mdd anualmente en tiempo perdido, costos laborales mayores y gastos extras en almacenaje.¹⁸⁵

Prueba de ello es Reynosa, estado que presenta el más alto nivel de crecimiento en el país (10.2% contra 2.5% del resto)¹⁸⁶, pero que enfrenta grandes rezagos en infraestructura, razón suficiente para que los dirigentes del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación urgieran al gobierno a mejorar la situación, ya que de seguir así con la aparición de nuevos corredores industriales como la ruta Asia – Manzanillo Reynosa o la nueva vía Europa – Altamira – Reynosa, la situación se agravará.

Para un crecimiento económico y en sincronía con el de E.E. U.U., nuestro país necesita un continuo desarrollo del financiamiento de carreteras a largo plazo, ya que en sus diferentes modalidades, por el sistema de carreteras de México se movilizan anualmente más de 2,700 millones de personas y alrededor de 620 millones de toneladas de carga por los ejes troncales; eso lo convierte en el principal medio de traslado del país, equivalente a 60% del tonelaje total de carga que circula por el territorio y 98% de los pasajeros. Sin embargo, de los más de 340 mil kilómetros que forman parte de la red carretera nacional, sólo 30% está pavimentado y sólo 2% corresponde a las carreteras de cuatro carriles, la calidad de la infraestructura de los ejes troncales no es uniforme, algunos tramos y subtramos requieren de grandes mejorías para agilizar las condiciones de tránsito. Un ejemplo es que sólo 14 rutas origen-destino tienen un tráfico de autotransporte de carga mayor a las mil unidades en promedio al día.¹⁸⁷

CUADRO 3.3
PARTICIPACIÓN POR MODO DE TRANSPORTE EN LA CARGA TOTAL



Fuente: <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1980/20.10.05>

¹⁸⁵ Easton W., David, Op., cit, p. 125

¹⁸⁶ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1980/20.10.05>

¹⁸⁷ <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia/13.11.2004>

Al mejorar la infraestructura de las aduanas, por consecuencia se tienen que realizar las respectivas modificaciones a las áreas circundantes, es decir si se amplían los carriles es porque se va a atender un número mayor de vehículos y éstos deben contar con carreteras acordes al flujo que se tiene estimado y así sucesivamente para las que son aéreas o portuarias.

De acuerdo con un análisis elaborado por el banco BBVA Bancomer si nuestro país quiere seguir creciendo, debe seguir la (inversión en) infraestructura en carreteras, puertos y otros rubros más. Se revela que el monto más grande corresponde al sector petrolero donde se requieren inversiones por 13 mil mdd; en aeropuertos, 4 mil 648 millones y en carreteras, 2 mil millones. Como resultado de esto, el gobierno trabaja junto al sector privado para financiar la construcción de proyectos tales como plantas tratadoras de aguas residuales, instalaciones generadoras de energía eléctrica, carreteras de cuota, ferrocarriles, la modernización de puertos marítimos y la construcción de vivienda de interés social.

Si tan solo la SHCP otorgara al menos 50 o 60 % del presupuesto total en el primer semestre del año a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se podrían ejecutar a tiempo todas las obras carreteras, además de otros sectores a su cargo, cuyos proyectos estaban programados para desarrollarse en 2004, precisamente en este año los legisladores incluyeron obras carreteras por un monto de 200 millones de pesos, que la SHCP no autorizó por considerarlas no viables.¹⁸⁸

Pese a esto, entre febrero y mayo de 2004, la SCT logró un avance de 82.8% en el presupuesto asignado para infraestructura carretera y de 42.3 para los sectores de transporte, comunicaciones, marítimo, portuario, administración y centros de la propia institución. Tan sólo para mejorar las carreteras de Veracruz, se destinaron 370 millones de pesos para las carreteras libres de cuota.¹⁸⁹

Mientras en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 se asignaron para infraestructura por carretera 28 mil 368,5 millones de pesos, considerado como una cifra histórica ya que se logró duplicar el monto de los recursos con respecto a 2004. Aunque no es suficiente por lo menos sí permitirá cumplir con la meta del gobierno federal de construir y modernizar 90% los 14 ejes carreteros del país al término del sexenio del presidente Vicente Fox, y dar mantenimiento a las vías en general.

Aún con el poco presupuesto asignado, el 13 de marzo de 2005, se inauguraron las nuevas instalaciones en la garita entre California y Tecate, Baja California, tiene 2 carriles de entrada a México y 2 a E.E. U.U. compuertas para ingreso a camiones de carga comercial a patios

¹⁸⁸ Yamashiro A., Celina, “**Frena obras en carretera la falta de presupuesto: mariscal**”, El Financiero, sección Negocios, México, 21 de junio de 2004, p. 30.

¹⁸⁹ http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver/23.10.2004

aduanales, lectores electrónicos de matriculas vehiculares, portales detectores de radiación y un sistema de inspección de rayos gamma que permite revisar contenedores sin descargar camiones. La remodelación de Tecate es resultado de un proyecto continuo de tres años, el cual contó con una inversión de 18.8 mdd¹⁹⁰ para modernizar el antiguo edificio construido en 1933.

Otro de los grandes proyectos es la supercarretera Durango-Mazatlán, que comunicará Durango, Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Zacatecas y algunas entidades fronterizas de E.E. U.U. con Sinaloa, Jalisco, Nayarit. Aunque no será terminada en 2006 se avizora que llegará a su fin hasta el próximo año a pesar que los trabajos no se han detenido. Tendrá una longitud total de 230 kilómetros.

Se ha revisado brevemente el estado de las carreteras y los programas que se pretende financiar pero en opinión de José Silos, director de Financiamiento de Proyectos e Infraestructura de BBVA “Podemos tener muy buenas carreteras o vías del ferrocarril pero el problema radica en que no tenemos puertos para sacar los productos, se rompe la cadena; si no tenemos puentes internacionales, en lo cuales haya una agilidad para poder transportar y hacer el intercambio de mercancías, no se va a poder ser competitivos”.¹⁹¹ Es un hecho que las autoridades mexicanas están conscientes de la situación que atraviesa la infraestructura mexicana, misma que afecta el desarrollo económico de zonas estratégicas, por tanto han insistido en promover intensamente la “modernización” con capital privado y público de los puertos y aeropuertos, para impulsar alianzas estratégicas entre concesionarios del ferrocarril, operadores, maniobristas y autoridades portuarias y de esta forma mantener a las 11 entidades ribereñas del Pacífico mexicano dentro de las principales rutas del comercio internacional.

Entre los principales objetivos se encuentra el promover un mayor uso de los aeropuertos de la región, revisar la normatividad ambiental para destrabar la expansión de las zonas portuarias e impulsar el desarrollo de los corredores multimodales para agilizar el tráfico de cargas por los puertos mexicanos a E.E. U.U., procedentes del Lejano Oriente.

En este contexto, en el puerto de Manzanillo se trabaja para mejorar su capacidad técnica y de infraestructura, al tiempo que negocian con la Secretaria de Medio Ambiente para conseguir los permisos a fin de ampliar las instalaciones y construir una terminal de contenedores en la zona norte, mediante una inversión de dos mil 500 mdd.¹⁹² Precisamente ahí se impulsa el “Proyecto

¹⁹⁰ Ojeda L. Olga, “Modernizan instalaciones de la garita California- Tecate”, El Financiero, sección Economía, México, 14 de marzo de 2005, p. 27

¹⁹¹ Ramírez Karla, “Requiere inversión la infraestructura”, Reforma, sección Negocios, México 2 de agosto 2005, p. 3 A

¹⁹² Yamashiro A., Celina, “Puertos mexicanos disputan carga de contenedores a EU”, El Financiero, sección Negocios, México, 25 de febrero de 2005, p. 20

Bandera”¹⁹³ con el cual la travesía de un contenedor de Asia a Chicago, por los puertos mexicanos tomaría unos 20 días, por Manzanillo ó Lázaro pasando por Laredo, Texas, hasta el noreste de los E.E. U.U, incluso esa ruta podría reorientar carga que llega a Chicago por la vía ferroviaria desde los puertos de la costa Oeste de E.E. U.U. como Tacoma, Los Ángeles y Long Beach.

En tanto el sistema ferrocarrilero (con la inversión privada realizada) logró reponerse de la fuerte caída que el sector arrastró a partir de los años 80 y hasta el primer lustro de los 90, hoy a más de nueve años de distancia de esta operación ha quedado claro que el esquema elaborado en 1996 por la SCT, se está descarrilando, debido a que la dinámica de los ferrocarriles ahora está dictando su consolidación en dos compañías: Kansas City Southern (antes TFM) y Ferromex-Ferrosur.¹⁹⁴

A pesar de estas y otras inversiones, algunos empresarios coinciden en señalar que las maniobras de ferrocarril aún encarecen el servicio, en opinión de Guillermo Muñoz, director de Mercadotecnia de Ferrocarril del Sureste (Ferrosur) “todavía hay empresas que no consideran al ferrocarril por carecer de infraestructura, además que no hay suficientes espuelas dentro de la empresas”.¹⁹⁵ El problema, también responde a la falta de infraestructura de terminales multimodales y espuelas de ferrocarril que acerquen el servicio a las industrias para así entrar al círculo vicioso de que los ferrocarriles no construyen más infraestructura porque no hay carga, y no hay más carga porque no hay infraestructura.

CUADRO 3.4

LONGITUD DE VIAS FERROVIARIAS EXISTENTES EN EL PAIS (kilómetros)¹⁹⁶

| Año | Principales | Secundarias | Particulares | Total | Vía ancha | Vía angosta |
|------|-------------|-------------|--------------|--------|-----------|-------------|
| 1993 | 20 445 | 4 460 | 1 540 | 26 445 | 26 274 | 171 |
| 1994 | 20 477 | 4 460 | 1 540 | 26 477 | 26 310 | 167 |
| 1995 | 20 687 | 4 380 | 1 545 | 26 612 | 26 445 | 167 |
| 1996 | 20 687 | 4 380 | 1 555 | 26 622 | 26 455 | 167 |
| 1997 | 20 687 | 4 380 | 1 555 | 26 622 | 26 455 | 167 |
| 1998 | 20 687 | 4 380 | 1 555 | 26 622 | 26 455 | 167 |
| 1999 | 20 687 | 4 380 | 1 555 | 26 622 | 26 455 | 167 |
| 2000 | 20 687 | 4 413 | 1 555 | 26 655 | 26 510 | 145 |
| 2001 | 20 687 | 4 413 | 1 555 | 26 655 | 26 510 | 145 |
| 2002 | 20 687 | 4 413 | 1 555 | 26 655 | 26 510 | 145 |
| 2003 | 20 688 | 4 419 | 1 555 | 26 662 | 26 519 | 145 |

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México (1988-1998), Ferrocarriles Nacionales de México y Transportación Ferroviaria Mexicana 81997), concesionarios ferroviarios y Ferrocarriles Nacionales de México (1998), Concesionarios ferroviarios (1998) y Concesionarios y asignatarios ferroviarios (2000-2003)

¹⁹³ Establece un sistema de seguridad para la carga de Asia con destino a E.E.U.U. entrando por los puertos de Manzanillo o Lázaro Cárdenas para llegar a Kansas City, Ese plan fue presentado por México en noviembre de 2002 en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)

¹⁹⁴ http://www.transportesxxi.com/revista/noticias_gratis/revista_titulo_1.php/17.11.2005

¹⁹⁵ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1744/17.11.2005>

¹⁹⁶ Actualmente la red ferroviaria del país se conforma por 20 mil 687 kilómetros de vías principales, 4 mil 830 de vías secundarias y mil 555 de particulares, con un total de 26 mil 652 kilómetros, de los cuales mil 284 atraviesan por el Estado de México. En los últimos 20 años no se incrementó la red ferroviaria del país, entre 1995 y 2000 las toneladas transportadas por este medio aumentaron 50%.

Para suplir las insuficiencias de infraestructura, las empresas concesionarias contemplan fuertes inversiones: Transportación Ferroviaria Mexicana (TFM) invirtió 70 mdd en 2005, posteriormente serán 60 millones más. Por su parte, Ferrocarriles de México (Ferromex) contemplo la cantidad de 93 mdd durante 2005. En total, la inversión comprometida de todas las empresas ferroviarias entre el 2002 y 2006 se calcula en 600 mdd. En tanto la compañía ferrocarrilera mexicana, filial del Grupo Carso, Ferrosur destinó 400 millones de pesos (37.14 mdd) a la modernización de 2 mil kilómetros de vías y obras de infraestructura, con lo cual prevé reducir sus tiempos de tránsito y bajar su índice de siniestralidad. La inversión principal fue destinada a la Línea del Sureste, que conecta al puerto de Veracruz.¹⁹⁷

Prosiguiendo con el sector aéreo, desafortunadamente para la importación y exportación de mercancías, en México sólo se utilizan 7 aeropuertos: Ciudad de México, Guadalajara, Ciudad Juárez, Monterrey, Mérida, Chihuahua y Reynosa, los cuales por su ubicación e instalaciones no permiten una buena coordinación con las cadenas logísticas. Además de que la falta de infraestructura aeroportuaria y de reglamentación adecuada en las aduanas, así como la intervención desmedida de otras autoridades, forman parte de los aspectos que frenan el desarrollo de la industria de carga aérea nacional y en general frenan el desarrollo económico del país y el avance de las aduanas.

La terminal aérea de Guadalajara, que es importante para la industria electrónica, presenta problemas operativos y apenas está en proceso de desarrollar su proyecto de Pacifico Cargo¹⁹⁸ integrado en un aliado especializado en el manejo de mercancía por la vía aérea, pues en aras de integrarse al desarrollo de carga de la región ribereña, el Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), el mayor grupo operador de aeropuertos privado en México, con 30% de los pasajeros movilizadas (sólo superado por el AICM con 35%), formó una empresa que manejará carga.¹⁹⁹

Mientras tanto en Toluca opera la empresa Federal Express, pero fuera de eso no hay infraestructura para hacer la distribución terrestre y los trámites. Si a un importador o exportador le dicen que su carga llegará a Puebla, ¿qué va a hacer?, ¿correrá el riesgo de llevar la carga por esa carretera, entrar a la ciudad de México y que su carga sea robada en Zaragoza?.²⁰⁰

Para Juan Manuel Rodríguez Anza, consejero de la Cámara Nacional de Aerotransportes (CANAERO) a pesar de que el AICM es el principal punto de entrada y salida del país, sus instalaciones son inadecuadas en cuestiones tan elementales como el ingreso de un trailer para

¹⁹⁷ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1744> /17.11.2005

¹⁹⁸ La empresa creará sinergias con las terminales aéreas que opera GAP: Tijuana, Baja California; Hermosillo, Sonora; y Aguascalientes. Pacifico Cargo tendrá un recinto y almacén fiscalizado.

¹⁹⁹ <http://www.transportesxxi.com/revista/62/6246.shtm/17.11.2005>

²⁰⁰ Yamashiro A., Celina, “**Infraestructura aeroportuaria, insuficiente**”, El Financiero, sección Negocios, México, 28 de junio de 2004, p. 32

descargar mercancías. Otro caso es el de algunos aeropuertos que cuentan con terminales que son subutilizadas o no se usan, como Monterrey, Chihuahua y Ciudad Juárez, que tienen instalaciones nuevas y más eficientes, las cuales no cumplen con todos los requisitos pero que a veces no operan porque interviene un tercer involucrado, que no quiere que se quite la instalación de aduana que se tiene.²⁰¹

Es un hecho que la movilización de carga por nuestro territorio se sustenta en una infraestructura desarticulada de transporte ferroviario, carretero y aeroportuario, que sólo eleva costos y frena inversiones además de impedir un buen funcionamiento de los corredores multimodales existentes, los cuales se debe en parte a los altos costos de las autopistas y a la ineficiencia en el uso de puertos, lo que fomenta la desintegración de los tipos de transporte. Actualmente las 58 terminales en el país son insuficientes para dar respuesta a la demanda de productos que llegan de Asia y Norteamérica. A este respecto, se tiene contemplado desarrollar un sistema multimodal²⁰² en el puerto de Colombia como complemento indispensable se tiene previsto la construcción de un puente internacional de doble vía para el ferrocarril eléctrico y de tracción diesel, así como los ramales necesarios entre Monterrey y San Antonio, a través de Laredo- Colombia. Además se cuenta con el proyecto AGRONOM que será un centro de 4,000 hectáreas en el que se pretende que operen coordinadas las autoridades fitozoosanitarias de Canadá, E.E. U.U. y México con laboratorios, tecnología y normatividad para la inspección y fumigación cuarentena y prevención sanitaria de las importaciones y exportaciones.

En el mes de octubre de 2005 comenzó la primera iniciativa para dotar a la zona noroeste y centro del país con un sistema de transporte competitivo con las operaciones de Ferromex, a través de lo que se conocerá como el Corredor Intermodal del Pacífico (InterPacífico)²⁰³ cuya ruta forma parte del Acuerdo Nacional para el Desarrollo de Corredores Multimodales firmado por el Gobierno Federal, la iniciativa privada y diversos organismos involucrados en el transporte de mercancías. Se propone comunicar a las ciudades de Tijuana y Mexicali en la esquina noroeste del país, con Guadalajara, Querétaro y México, para llevar a cabo esta magna obra Ferromex, el mayor concesionario del sistema ferroviario nacional, invirtió más de 3 mdd en la infraestructura de este corredor que mide 2 mil 800 kilómetros, amén de la inversión de la terminal intermodal en Mexicali que también realizó.²⁰⁴

²⁰¹ <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=180713/10.11.2005>

²⁰² Se efectúa en una misma unidad de carga, sin ruptura de su contenido y en el que se utilizan dos o más medios de transporte. El principio de utilización de esta modalidad tiene su origen en el contenedor, al poder combinar el transporte marítimo con el camión y/o ferrocarril y viceversa, pudiendo emitir un único documento.

²⁰³ Los puntos que tocará la ruta del corredor InterPacífico, además de los mencionados, serán Hermosillo, Guaymas, Topolobampo, Culiacán, Mazatlán e Irapuato. Asimismo, se conectará con la línea que va de Manzanillo a Guadalajara y de Silao a Irapuato.

²⁰⁴ <http://www.transportesxxi.com/revista/62/6250.shtml/09.12.2205>

Por lo que respecta a la terminal multimodal de Pantaco hasta hace un tiempo era sinónimo de mal servicio. Los contenedores permanecían por mucho tiempo. Los congestionamientos y demoras eran una constante en los tráficos intermodales, usuarios grandes y frecuentes como las automotrices, de plano prefirieron como solución abandonar la instalación y mudarse a nuevas terminales diseñadas ex profeso para sus necesidades. Hoy, después de que hace 3 años el Ferrocarril y Terminal del Valle de México (Ferrovalle), tomaran el control de la terminal intermodal se logró superar el anterior récord en la tasa de crecimiento en movimiento de contenedores y retomar la senda del crecimiento. Destaca que la Aduana ha colaborado estrechamente para agilizar el tránsito de las mercancías una vez que llegan a la terminal.

Entre los planes para aprovechar más estos recintos, la Universidad de Arizona realizó un estudio sobre la factibilidad de establecer una terminal de contenedores en el puerto de Guaymas, mismo que de resultar positivo en cuatro meses podría ponerse en marcha el corredor multimodal desde el puerto ubicado en Sonora hasta la ciudad de Tucson, en Arizona. Hasta el momento, el puerto de Guaymas se ha especializado en el movimiento de gráneles y maquinaria pesada; con su ubicación, podría desahogar la saturación existente en los puertos californianos de Long Beach y Los Angeles.²⁰⁵

A pesar de que los tránsitos internacionales que surgirían de este corredor, difícilmente serían por ferrocarril, para solucionarlo, los trayectos por vía terrestre serían tomados por empresas de autotranspote en tránsitos in-bond, en un tramo de poco más de 500 kilómetros hasta Tucson.

Del igual forma es importante que el gobierno prevea la instalación de terminales de carga²⁰⁶ y de infraestructura aduanal que hasta el momento no tienen estos recintos, así como la necesidad de que en los aeropuertos existan bodegas con andenes adecuados, accesos vehiculares y calles de rodaje para que los camiones puedan llegar, así como equipo de revisión, rayos X y perros para evitar el contrabando de mercancías. Ayudaría además que estas terminales se ubiquen en ciudades con suficiente consumo y producción local para que se conviertan en centros de distribución.

Otra desventaja la representan los costos de peaje carretero promedio para los principales ejes troncales de nuestro país que es 3,3 veces mayor por kilómetro que los de los tramos más caros de Brasil, por lo que pueden llegar a ser hasta de 25% del costo total del flete. Una encuesta de la empresa consultora AT Kearney indica que los costos de transporte de exportación por carretera de México a E.E. U.U. son mayores que los de Canadá a ese país, lo que se explica por los

²⁰⁵ http://www.transportesxxi.com/Snoticias/titulo_2/titulo_2.php/09.12.2005

²⁰⁶ Es aquella zona destinada a mercancías y servicios. Para el funcionamiento adecuado de la terminal de carga, existen los diferentes circuitos (según se trate de exportación o importación) que reciben, clasifican y almacenan las mercancías. Hay zonas independientes donde depositar aquellos bienes de elevado valor, así como animales vivos, aunque en ambos casos la permanencia en la terminal sea muy breve.

elevados tiempos en la frontera causados por las inspecciones aduanales y por el uso de transfers – camiones que se utilizan para cruzar los contenedores de mercancías en ambos lados de la franja comercial-. Del mismo modo el IMCO²⁰⁷ asegura que los puertos de México tiene las tarifas portuarias más altas en comparación con Japón, E.E. U.U., Alemania, Holanda, Francia y el Reino Unido, lo cual se debe a las cuotas que cobran por el atraque, uso del puerto y la tarifa por tonelaje. Si se redujeran las cuotas, se generaría un beneficio para los usuarios de entre 75 y 105 mdd anuales.²⁰⁸

De acuerdo con la Asociación Nacional de Transporte Privado (ANTP), los puertos de Veracruz y Manzanillo, tienen las tarifas más elevadas para un buque de dos mil TEUS, eso sin contar con el pago de 120 dólares más IVA por cada contenedor de 20 pies lleno que entre o salga del país derivado de las inversiones que se realizaron para aumentar la seguridad del tráfico marítimo internacional.²⁰⁹

La implementación de medidas que sirvan para erradicar estos problemas son necesarias no sólo para la seguridad económica de México, sino también para la futura competitividad con las economías de nuestros socios comerciales. En el siguiente apartado se revisarán los principales inconvenientes que en materia de competitividad afectan el desarrollo del comercio internacional en México, tales como los horarios de las aduanas, la falta de capacitación del personal aduanero y la burocracia imperante disminuyen significativamente la confianza de los empresarios y los hacen pensar que el progreso de las aduanas es nulo.

3.4.3 COMPETITIVIDAD

Antes de comenzar es conveniente definir que se entiende por competitividad, para este fin se brindan varios conceptos a fin de comprender mejor el tema. La Ley para el desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002, cita en su artículo 3º, fracción IV que “Competitividad es la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sostenible y sustentable de las actividades privadas y el aumento de la productividad; y a nivel empresa, la capacidad para mantener y fortalecer su rentabilidad y participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones

²⁰⁷ Otro estudio del IMCO establece que si el transporte de mercancías para el consumo nacional, de importación y exportación se realizará a través de los diferentes modos de transporte, con base en economías de escala, el sector podría abaratare y generar mayor competitividad de México respecto a países como Francia, China y Brasil. De la carga dentro del territorio nacional, el autotransporte moviliza 75.3 % el ferrocarril 17.2, el marítimo 7.5 y el aéreo no tiene participación.

²⁰⁸ Yamashiro A., Celina, “**Desequilibrio en el transporte resta competitividad a México**”, El Financiero, sección Negocios, México, 3 de marzo de 2005, p. 10

²⁰⁹ Yamashiro A., Celina, “**Tarifas portuarias, a discusión**”, El Financiero, sección Negocios, México, 28 de abril de 2005, p. 16

en que los ofrecen”. Por su parte, Michael E. Porter sostiene que “la competencia de un país se alcanza a nivel de las empresas, pudiendo el gobierno agregar o disminuir la competitividad que les afecta”.²¹⁰

Sin embargo, para efectos de esta investigación se entenderá que la competitividad es la capacidad de construir y mantener sistemáticamente ventajas comparativas²¹¹ que permitan alcanzar, sostener y mejorar una determinada posición en el entorno económico y social, creándose a través de un largo proceso de aprendizaje y negociación por grupos colectivos representativos que configuran una dinámica de conducta”.²¹²

Para lograr este fin, existen distintas formas de medir la competitividad:

↙ *World Economic Forum (WEF) /Instituto Internacional de Administración y Desarrollo (IMD*, siglas en inglés), elabora el “Global Competitiveness Index” tomando en cuenta 4 factores: desempeño económico, eficiencia del gobierno, eficiencia en los negocios e infraestructura. Además de 323 criterios de los cuales 220 son variables estadísticas, el resto datos de encuestas a más de 8,700 ejecutivos en las 60 economías evaluadas, compara 104 países.

↙ *Doing-Business-Report del Banco Mundial* compara 145 países utilizando 7 diferentes indicadores, como tiempo y costos para crear un emprendimiento, protección de despido o condiciones de otorgamiento de créditos.²¹³

Se requiere ser competitivos cuando las fronteras se abren ya que todos compiten por capital, tecnología y mercados. Solamente si un espacio económico y social se mantiene “atractivo”, tiene posibilidades de atraer inversión, que a su vez determina el empleo y el desarrollo socio- cultural.

Como antecedente del nivel de competitividad de las aduanas, en el Código de 1952 todas las operaciones sometidas a despacho aduanero eran objeto de reconocimiento, cada embarque de importación se revisaba incluso aún suponiendo que no existieran más inconvenientes, la propia autoridad contaba con 3 días hábiles para estudiarlo y, en su caso, poner su firma en el pedimento. Dicho plazo podía ser ampliado si el personal encargado se enfermaba o faltaba a su trabajo.

²¹⁰ Vázquez Sánchez, Loraine, “**La promoción comercial como factor de competitividad de las exportaciones mexicanas en un mercado global 2000-2002**”, México, FES Acatlán, 2005, Tesis para obtener el grado de Lic. Relaciones Internacionales, 2005, p.7

²¹¹ Las ventajas comparativas estarían básicamente en la habilidad, recursos, conocimientos y atributos de los que dispone una empresa, región o país.

²¹² Rapp, Martín, “**La competitividad desde la perspectiva regional**”, Consejo Departamental de Competitividad de Santa Cruz, p. 5

²¹³ *Ibid*, p.6

En tanto en el año 1982, el artículo 31 de LA introdujo que los contribuyentes inscritos en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores (RNIE) tuvieran un reconocimiento más flexible denominado “verificación física” de los bultos que contenían las mercancías, consistente en comprobar solamente la cantidad, características, marcas, número y paso de los mismos, dejando para después las confirmaciones de las características arancelarias.²¹⁴ Aunque para ser beneficiario de esa medida se requería la aprobación de la autoridad aduanera quien la otorgaba sujeta a varios requisitos como por ejemplo, que la mercancía se importará habitualmente en volúmenes y valores justificables; en cantidades acordes a la capacidad comercial o industrial del solicitante; que la documentación que amparara los artículos permitiera su identificación o localización posterior.

Por lo que respecta a las exportaciones existía un exagerado burocratismo que desalentó esta actividad entre los empresarios ya que era impresionante la cantidad de trámites que debían cumplir para vender sus productos en el extranjero. El proceso aduanal incluía trámites engorrosos e inútiles, en ocasiones para exportar, además de lo complicado que significaba conquistar un mercado, cobrarle y cumplirle a los clientes, había que pasar por una “Ventana única” que era, más que una ventanilla, la “Puerta Única” por la que se tenía que atravesar para cumplir (si se podía) con más de 20 trámites.

Incluso existían casos de corrupción, si se pretendía no entregar ciertos documentos, permisos, licencias o bien, existía la necesidad de economizar lo más posible la importación, es decir de pagar menos impuestos, cualquiera que estos hubieran sido y que estuvieran marcados en la Ley, todo esto podía ser “arreglado”, y como era una práctica “normal” existían “tarifas” para “solucionar” los problemas. Comenta Eduardo Reyes Díaz Leal en su libro *El Semáforo Fiscal* que al investigar sobre dichas tarifas encontró que por la falta de permiso previo se debía pagar el 30% sobre el valor del embarque, y por la rebaja o descuento de impuestos, entre el 30% y 50% de los efectivamente ahorrado.²¹⁵

Algunas ocasiones se aplicaban multas cuando el transportista llegaba a los módulos de importación a realizar alguna operación, pero sí por diversas circunstancias llegaba fuera del horario que la aduana laboraba, el personal de la misma detenía los pedimentos hasta el día siguiente y aplicaba una multa por circulación indebida al A.A., no realizando la operación hasta que se pagara.

Con el gran cambio que significó para nuestro país el proceso de apertura comercial, se evidenció cada vez más la necesidad de simplificar y automatizar los procedimientos aduaneros, el

²¹⁴ Reyes Díaz- Leal, Op., cit., p. 360

²¹⁵ Reyes Díaz Leal, Op., cit., p. 2

intercambio electrónico de información y la adopción de esquemas de comercio electrónico entre los distintos actores del comercio exterior . Esto permitiría un incremento en la productividad, mejor uso de recursos, disminución de costos de toda la cadena de logística mediante la liberación anticipada de la mercancía, reducción de la congestión en las aduanas y controles aduanales más efectivos.

El papel de México como segundo socio comercial de E.E. U.U. demanda, mayor cuidado en la aplicación de las políticas de comercio internacional y son las aduanas en quienes recae la responsabilidad de que esta actividad se encuentre en el mejor nivel. Ante todo deben asegurar la fluidez en el movimiento de las exportaciones e importaciones, contribuyendo así a minimizar los costos asociados con estas operaciones haciéndolos más ágiles al momento de colocar bienes y servicios en el exterior.

Es un hecho que una empresa ubicada en territorio mexicano puede ser muy competitiva en procesos de fabricación, pero la problemática empieza con los trámites de exportación o de importación de materias primas, razón suficiente para que se lleven a cabo ajustes que simplifiquen los trámites administrativos para el comercio exterior, que se mejore la infraestructura y se eliminen las trabas que, en muchas ocasiones, motivan el contrabando. Por esta razón, uno de los objetivos de la AGA consiste en modernizar y mejorar la imagen de las aduanas a través de la continua profesionalización del personal y la difusión de sus procesos para ofrecer al usuario un servicio íntegro.²¹⁶

Pero aunque las autoridades aduaneras deseen disminuir el tiempo que las mercancías se encuentran en los recintos para su revisión hay que aplicar controles efectivos en la prevención del contrabando, la evasión de la contribuciones, asegurar la aplicación de políticas comerciales y de las RRNA emitidas para proteger la economía, salud y medio ambiente. Para cumplir con estos propósitos se deben revisar rutinariamente los cargamentos que fluyen a través de las fronteras a fin de examinar la mercancía y/o a la documentación relevante que las acompaña, una medida que ayudará es la concentración de toda la información relacionada con quienes operan los puertos en un solo sitio de Internet (autoridades aduaneras y actores), con la finalidad de facilitar la consulta de las mercancías que están por ingresar o salir del país, la que está en revisión del o la que está en primera y segunda revisión.

Para lograr la simplificación del despacho aduanero el gobierno puso en marcha dos principios: *autodeterminación* y *autocumplimiento* de tramites, con los cuales se otorgo a los contribuyentes la confianza y libertad para que ellos mismos realizaran la declaración de impuestos y demás

²¹⁶ Acosta R., Felipe, Op., cit, p. 39

requisiciones ante la autoridad correspondiente en el tiempo señalado. El cambio más notable fue efectuado en el orden en que antes se realizaba el despacho. Ahora el importador o exportador llena los documentos correspondientes, paga los impuestos y cumple con todos los requisitos para concluir el despacho de mercancías y la salida de las mismas del recinto fiscal, de acuerdo con el tipo de operación a realizar.²¹⁷

Aún así algunos empresarios no creen que el servicio ha mejorado en gran parte por el incremento de tráfico dentro de las aduanas por cuestiones de logística donde la mercancía tarda hasta una semana en salir de allí. Aunado a este problema, el personal que labora en varias aduanas es insuficiente, por ejemplo la situación en la frontera sur es preocupante pues son 400 kilómetros de vecindad con Guatemala y sólo 41 personas atienden los puntos de ingreso de mercancías, incluso se presume que más allá del contrabando técnico hay grandes volúmenes de contrabando bronco.

Por más de 10 años, en conjunto y por separado, los organismos privados – agrupados en el Consejo Coordinador Empresarial (CEE) – han demandado repetidamente mejoras regulatorias, como la eliminación de trámites, impulsar los acuerdos comerciales y beneficios fiscales, por ello colaboran junto con autoridades de la SCT, SE y la AGA en implementar acciones como el uso eficiente de contenedores, información a tiempo antes que la carga llegue a los puertos; la creación de un portal único de intercomunicación y optimizar las actividades de las representaciones de las diversas dependencias en los puntos de entrada y salida de las distintas mercancías (puertos, aduanas), todo esto con el fin de facilitar el intercambio comercial de los productores mexicanos en los cada vez más competitivos mercados internacionales.

Resulta alarmante que a pesar de los esfuerzos de la autoridad aduanera y del mismo sector empresarial, en todas las entidades federativas las denuncias más comunes en contra de las aduanas sean por la excesiva burocracia, falta de capacitación del personal, deficiente legislación en la materia y corrupción. Entre las principales razones por las que se han levantado actas al personal aduanal son por cuestiones de prepotencia en la atención al público, utilizar celular en las instalaciones oficiales y ausentarse de su lugar de trabajo, casos que se notifican a los órganos de control interno de la propia Aduana y son éstos los que aplican las sanciones. Lo anterior fue revelado en la Consulta Nacional Aduanera y de Comercio Exterior (Conace) que consistió en 25 mil cuestionarios aplicados en un año, el 43.4% de los consultados opinó que la causa de la corrupción en la actividad aduanera es el bajo nivel de los sueldos, mientras que el 25% sostuvo que la causa es la falta de capacitación.²¹⁸

²¹⁷López Hernández, María de Rosario, "Efectos de la simplificación del despacho aduanero mexicano en el marco de la globalización económica (1994-2000)", México, Fes Acatlán, Tesis para obtener el grado de Lic. en Relaciones Internacionales, 2005, p. 113

²¹⁸ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index./17.11.2005>

La aduana de Juárez ocupa el tercer lugar de las denuncias formales presentadas por corrupción ante la SHCP de tal manera que de las tres mil quejas formales y 200 confidenciales que recibe en promedio Hacienda, el 80% se generan en las aduanas del país, de entre las que Nuevo Laredo, Tamaulipas, ocupa el primer lugar de las denuncias; el segundo, el AICM, el tercero Ciudad Juárez; el cuarto, Colombia, Nuevo León; y quinto, sexto y séptimo los puertos de Manzanillo, Colima y Veracruz, respectivamente.²¹⁹

Otra dificultad que encuentran los exportadores es que el procedimiento para clasificar las mercancías por aranceles a veces queda a juicio del personal de las aduanas sin que haya un mecanismo bien establecido para identificar los productos. Al respecto el ex Administrador General de Aduanas, José Guzmán Montalvo opina que el trabajo técnico de los empleados aduanales es muy complicado, pues en el tránsito “hay desde llantas y telas, hasta productos químicos, agropecuarios, bienes intermedios y maquinaria y desafortunadamente no se tiene la capacidad para definir qué tipo de producto químico es el que está cruzando, que tipo de característica tiene que tener una llanta o un cristal o el acero, o el maíz transgénico o el proceso del quebrado del maíz.”²²⁰

Un obstáculo más son los diversos formatos para exportar e importar, a esto hay que añadirle que en muchas ocasiones las empresas equivocan el documento, provocando un aumento en los tiempos de las transacciones comerciales, a pesar de que existen manuales que utiliza el personal de la SHCP para operar, éstos no han aparecido en ninguna publicación oficial. Algunos industriales piden mayor transparencia en los procedimientos para que dejen de aplicarse a discreción de los funcionarios delegados por la AGA.

Además existe el costo tan elevado en materia de seguridad portuaria, al cobrar 10,97 dólares por contenedor, de acuerdo con información de la CEPAL en América Latina el costo es más elevado debido al rezago tecnológico de sus puertos, a lo que Leonardo Gómez director general de la Asociación Nacional del Transporte Privado reflexiona “Estamos a favor de la seguridad, lo que no nos parece es que se cobren cuotas adicionales e iguales en todos los puertos cuando la infraestructura y los servicios son distintos, no puedes cobrar una tarifa similar si no ofreces la misma calidad en el servicio”.²²¹

Para la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE) uno de los mayores problemas que tienen los exportadores e importadores son los impuestos que pagan en el comercio exterior, ya que muchas veces son tan altos que las empresas prefieren no realizarlos.

²¹⁹ http://www.online.com.mx/el_heraldo/negocios/23.07.2004

²²⁰ Rudiño Lourdes Edith, “Marginal cobro de aranceles”, El Financiero, sección Economía, México, 26 de abril de 2004, p. 33

²²¹ Cruz, Lilian, “Ven cara tarifas portuarias”, El Financiero, sección Negocios, México, 5 de septiembre de 2005, p. 13A

Para evitar estas prácticas debe revisarse la sobreprotección a varios productos y ajustar sus aranceles de manera que se aliente a las empresas de comercio exterior a buscar hacer sus trámites por la vía legal.²²²

Sin embargo, hay que resaltar que el Gobierno y las autoridades aduanales se han esforzado por lograr revertir los problemas y avanzar en la conversión de una aduana eficaz. Así fue como en el ranking de Comercio Transfronterizo incluido en el estudio “Haciendo Negocios 2006” del Banco Mundial, en el cual se evalúa la cantidad de trámites que deben realizar los exportadores y la rapidez con la que los obtienen. México es uno de los más ágiles en comercio exterior, pues ocupa el lugar 39 de 135 economías, ya que una empresa requiere aproximadamente de 6 documentos oficiales en promedio para exportar y conseguir 4 firmas oficiales, lo cual lleva 18 días de proceso, mientras que en China se necesitan 6 documentos pero 7 firmas y 20 días para exportar. Del mismo modo este organismo internacional consideró exitosa la política aduanera mexicana pues concluyeron que “A través del análisis de riesgos, México ha logrado limitar sus inspecciones en las aduanas al 10 % lo que permite reducir retrasos”.²²³

Sin duda una medida que ha sido de gran ayuda es el “Semáforo Fiscal”²²⁴ para elevar el grado de competitividad de las aduanas, pues cuando indica “Sujeto a Revisión”, la autoridad aduanera procede a revisar únicamente la clasificación arancelaria, la descripción, la naturaleza, el origen, la documentación, la cantidad, el etiquetado y los números de serie, en su caso. Para algunos investigadores y usuarios de las aduanas este procedimiento no sólo simplificó el despacho aduanero, sino que también demostró una eventual confianza en los importadores residentes en el país.

En el caso de las exportaciones se ha llevado a cabo un gran avance debido a que hoy día se presenta únicamente la factura comercial o el documento que exprese el valor comercial de las mercancías, sin la necesidad de elaborar un pedimento aduanal para el despacho; semanalmente las operaciones se consolidan en un solo pedimento, mostrando así la buena voluntad de las autoridades aduaneras para simplificar los tramites y elevar el nivel de servicio otorgado.

Entre las prioridades que se deben tomar en cuenta para elevar la competitividad de las aduanas están ampliar los horarios de las aduanas y, sobre todo, mejorar la infraestructura del país, en puertos, carreteras y ferrocarriles para que la mercancía llegue más rápido, así como agilizar las operaciones en las aduanas para que la cadena de eficiencia esté completa.

²²² Saldaña Ivette, “**Aduanas mexicanas, obstáculo a la competitividad: COECE**”, El Financiero, sección Economía, México, 7 de julio de 2004, p. 20.

²²³ García Miriam, “**Reconocen agilidad comercial de México**”, Reforma, sección Negocios, México, 14 de Septiembre de 2005, portada.

²²⁴ En realidad no es un semáforo, sino una máquina que imprime en el cuerpo del pedimento del transportista el resultado de la selección aleatoria.

Uno de los mecanismos a los que ha recurrido la AGA es la restricción de horarios para el despacho de carga que se encuentre dentro de estos productos sensibles, clasificados dentro del Anexo 29 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior de LA.²²⁵ Esto en un principio puede parecer una limitante para todos aquellos cargamentos que llegaran después de la hora establecida, pues tendrían que esperar hasta el día siguiente para poder ser despachadas, no obstante, en el caso de los A.A., esta situación resulta más que conveniente porque consideran que pone un orden a las operaciones de despacho y les permite organizarse de mejor manera.

En la búsqueda del despacho aduanero sin papeles, que ha estado en la mente del gremio aduanal por varios años, se tiene como pasos intermedios la digitalización de los pedimentos incluyendo sus anexos, la reducción en el número de copias del pedimento aduanal y en la información que contienen. Incluso, entre los grandes avances en materia aduanera, resalta la instalación de bancos al interior de las aduana, los cuales tienen un mecanismo contra falsificaciones donde el contribuyente puede pagar sin ningún cuestionamiento porque el banco no revisa los documentos como se hacía antes.

El gobierno ha reaccionado en los últimos años para recobrar la competitividad en las aduanas a través de la implementación de medidas, programas y planes que incluso han llevado a la colaboración con el sector empresarial para ejecutar acciones contra el contrabando o permitir más inversiones en carreteras y puertos.

Debido a que son varios los avances que en materia de competitividad, infraestructura y contrabando se han ejecutado, a continuación se explicarán con más detalle ya que a lo largo de esta investigación se han mostrado los retrasos e ineficiencias del sistema aduanero, pero de igual forma deben darse a conocer las mejoras que las autoridades aduaneras han implementado. De esta forma se determinará que es lo que hace falta para elevar la calidad de las aduanas.

3.5 MEDIDAS REALIZADAS POR LAS AUTORIDADES PARA ERRADICAR LOS PROBLEMAS.

Los primeros antecedentes que se tienen en cuanto a propuestas para mejorar el servicio otorgado por las aduanas proviene del comité de la CAAAREM y de algunas instituciones gubernamentales a cargo del sistema aduanero, quienes hicieron conciencia de los problemas que se padecían y conjuntamente elaboraron el *Plan para modernizar el sistema aduanal mexicano* el cual se presentó el 12 de diciembre de 1979, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, consistiendo en:

²²⁵ Ver anexo 1

- Actualización del Código Aduanero vigente.
- Dotar de edificios y equipos a las aduanas.
- Simplificar los trámites aduaneros para agilizar el despacho de las mercancías.
- Descentralizar la Dirección General de Aduanas para elevar su eficiencia y mejorar los controles sobre las Aduanas.²²⁶

El crecimiento de las transacciones comerciales internacionales de nuestro país (y el aumento en las demandas de eficiencia por parte tanto de usuarios como de A.A.) impulsaron al Gobierno Federal a revisar las estructuras organizacionales, los procesos administrativos, las medidas para combatir el contrabando y la mejora de infraestructura, todo esto con el objetivo de transparentar y hacer más eficiente el desempeño de las 48 aduanas.

De acuerdo con algunos A.A., la importación ilegal de productos continúa dañando la competitividad de las empresas ubicadas en México debido a la carencia de una política que frene prácticas como el contrabando, la triangulación y la subfacturación de productos. Parte del problema se origina por los insuficientes recursos públicos destinados a la vigilancia en las aduanas.

Se han girado 120 órdenes de aprehensión por delitos de defraudación fiscal con un monto actualizado de 6,499 millones de pesos; se instauraron 115 procesos penales por el mismo delito de una cantidad aproximada de 9, 485 millones de pesos, y se han dictado 21 sentencias condenatorias por 1, 200 millones de pesos, todo esto durante el periodo 2002-2003.

Mientras tanto, el ex Secretario de Economía, Fernando Canales Clariond, exigió al Poder Legislativo equiparar el delito de contrabando como delincuencia organizada, a fin de frenar la entrada de mercancías ilegales al país, propuso reformar el Código de Procedimientos Penales para que el Ministerio Público actúe contra las personas que realicen contrabando de mercancías, pues existen candados, como el hecho de que la Procuraduría Fiscal de la Federación sea la única que ordene a las instancias judiciales perseguir este delito.²²⁷

También se ha solicitado una reforma la Ley de Amparo para terminar con el contrabando técnico, debido a que cientos de empresarios e importadores se acogen a la suspensión provisional para ingresar mercancías técnicamente consideradas ilegales, pero que impiden que las autoridades judiciales ejerzan acción contra ellos, como es el caso del contrabando técnico de azúcar.²²⁸

²²⁶ Sandoval S., Eduardo, Op., cit, p. 123

²²⁷ Román O., Martín, “**Mano dura al contrabando de mercancías, pide Canales**”, El Financiero, sección Economía, México, 23 de septiembre de 2004, p. 29

²²⁸ El jefe del SAT José María Zubiría, aseguró que con el requisito de una garantía del valor total de las contribuciones que pagan los importadores, intentan evitar el uso del amparo para no pagar impuestos. Estas medidas han permitido

A este respecto, en los últimos tres años se han integrado 71 asuntos relevantes por un total de 11 mil millones de pesos, donde se encuentran involucrados 85 A.A., 45 representantes de A.A., 14 verificadores y 94 personas relacionadas con el importador.

Durante la administración de Vicente Fox, la AGA se embargó mercancía por un valor alrededor de 2,500 millones de pesos. Para transparentar el despacho de las mercancías, se acreditaron 436 representantes de 36 sectores a través de convenios con la Iniciativa Privada tanto en materia de asesoramiento y capacitación respecto de las características técnicas de sus productos, su origen, precio, como a través de la acreditación de observadores en las aduanas del país. A nivel internacional, recientemente la Organización Mundial de Aduanas (OMA) – agrupando a 166 naciones, entre ellas México que significan 99% del intercambio mundial- dio a conocer cuatro iniciativas contra el terrorismo y la delincuencia que consisten en:

- Armonizar el formato de declaración de carga que debe ser transmitida electrónicamente a su llegada, salida y tránsito,
- Poner en marcha análisis sobre qué fronteras o qué mercancías deben de controlarse más,
- La utilización de equipos modernos de revisión radiográfica y,
- El otorgamiento de privilegios aduaneros a las empresas que cumplan ciertas reglas de certificación en seguridad de la cadena de logística.

El director general del organismo, el francés Michel Danet, señaló que ésta es “la mejor estrategia global.”²²⁹ Con medidas como estas se intenta mejorar los servicios aduaneros mundiales al tiempo que se intensifica su labor de vigilancia y protección de las fronteras.

Para la AGA y el SAT es prioritaria la lucha contra la introducción ilegal de mercancías en todas sus modalidades. Entre las principales medidas que se han emprendido destaca:

- La creación del Grupo Especial de Inspección Fiscal y Aduanera (GEIFA) como fuerza rápida para materializar operativos sorpresivos en todo el territorio nacional.
- La coordinación con los sectores productivos; para lo cual se celebran reuniones permanentes de intercambio de información.
- Presencia en aduanas de 384 observadores de los sectores más sensibles para vigilar las operaciones.
- *El Programa Valunet*, que opera desde agosto de 2003 para verificar en el país de origen los valores de las mercancías que se exportan hacia México y determinar si los datos contenidos

incrementar en un 300% la detención de mercancía de contrabando con respecto al 2002, durante este periodo se ejecutaron 311 órdenes de embargo referidas a domicilio y proveedor inexistentes, facturas falsas o inexactas y subvaluaciones con un valor aproximado de las mercancías de 53,7 millones de pesos.

²²⁹ “Comercio Blindado”, Revista Expansión, año XXXVI, núm. 923, 31 de agosto- 14 de septiembre de 2005, p. 30

en la documentación e información que proporcionan los importadores corresponde a la operación real. Además verifica los valores de las transacciones de comercio exterior en territorio del vendedor o en el destino, así como el origen de la fabricación del producto y establece una base de datos de las transacciones verificadas y aceptadas. De acuerdo con este programa, de los 421 casos en que se realizaron investigaciones durante el año 2002, se encontraron 46 irregularidades en materia de subvaluación, con un valor en aduana de 4,5 millones de pesos.²³⁰

A través de este programa y con una inversión cercana a los 3 mdd, la AGA pretendió en su primera fase controlar el valor de las mercancías de importación, y evitar la subvaluación, como complemento al Valunet se estableció un nuevo sistema para prevenir el fraude fiscal y desalentar la entrada de contrabando a México, a diferencia de original, esta adecuación enviará alertas a las aduanas antes de que la mercancía entre al país,. En palabras del presidente de la CAAREM “Nos dimos cuenta de que necesitamos un sistema que diga de que proveedor viene a qué importador, la mercancía que es y su valor, pero que además marcará un riesgo porque el que tenemos es de investigación, los pescamos (a los contrabandistas) pero después de un tiempo”.²³¹

\$

Por su parte CAAAREM aplica un sistema Prevalidador, con el cual generan alertas preventivas cuando un embarque representa riesgo por el tipo de mercancía, origen y antecedentes del proveedor e importador. El sistema a la fecha revisa y maneja 1,400 criterios, ante ello, ejecutivos del sector tienen pensado que se puede llegar a 1,800.

También debe mencionarse el sistema de Automatización Aduanera Integral (SAAI M3), que fue diseñado bajo los estándares establecidos por la SHCP para la elaboración y validación de pedimentos de importación, exportación, complementarios, consolidados, tránsito, rectificaciones y extracción, entre otros. El SAAI M3 permite a los A.A. y Apoderados Aduanales cumplir con todos los lineamientos establecidos para el despacho de las mercancías de manera rápida y oportuna. Entre los beneficios de este sistema destacan:

- Recibe en forma automática la información proveniente del módulo de tráfico – embarque, solicitando únicamente los datos que se requieren de acuerdo al tipo de pedimento a elaborar.
- Cuenta con mecanismos de validación en línea evitando la captura errónea de datos validables y no validables por la autoridad.
- Incluye la elaboración de los pedimentos de tránsito, embarques parciales, complementario y consolidado, y los formatos de SAGARPA y SEMARNAT.²³²

²³⁰ Cerdio Máximo, Op. cit., p. 164.

²³¹ <http://www.presidencia.gob.mx/Reforma/Negocios/09.12.2005>

²³² López Hernández, María del Rosario, Op., cit, p. 116

Entre otras acciones efectuadas por las autoridades aduaneras, en 2004 resalto la consolidación de los puertos de Manzanillo, Veracruz y Altamira, además de la puesta en marcha del sistema para que todos los contenedores que salgan de allí, pasen por los sistemas de rayos gamma.

La nueva estrategia es no sólo buscar cargamentos sospechosos en México, sino que ahora se tienen los ojos puestos en los países de origen. El Administrador General de Aduanas precisó que han prestado atención a mercancía que se manda a México desde Hong Kong, Malasia y E.E. U.U. buscando la dirección de la empresa que envía los productos para evaluar si esa firma puede producir la cantidad que ingresará al país que está declarando. Algunas empresas adoptaron el esquema de certificación, lo que les permite ingresar con mayor celeridad sus productos, pero deberán demostrar la solvencia de su compañía y la confiabilidad de sus procesos de comercio exterior.

En marzo de 2004, la Confederación de Cámaras de Industriales, la CAAAREM y la Cámara Nacional de la Industria Textil formaron el Centro Empresarial de Análisis y Monitoreo de Combate al Fraude Aduanero, para validar los controles aduaneros y ayudar a evitar el contrabando y fue precisamente en el sector textil donde se empezó. Para el año 2005 la AGA avanza en la parte de la tecnología pues en informática el proceso está casi concluido, además de la remodelación de la aduana de Reynosa, Tamaulipas y se comenzará la de Tijuana.²³³

De igual forma a partir del 9 de agosto de 2005, Apoderados y A.A. que realicen trámites de comercio exterior, tienen que contar con el certificado de la firma electrónica avanzada para poder cumplir con trámites virtuales, de acuerdo con las modificaciones a las RMCE publicadas por la SHCP en el DOF. Esta es una de las 109 modificaciones que publicó la SHCP, con el fin de regular los trámites de importación que actualmente se realizan por medios electrónicos y para evitar la entrada de contrabando de mercancías sensibles al territorio nacional.²³⁴

A este respecto, los industriales de la CNIV propusieron al gobierno “acciones concretas y alcanzables” para que se combata la piratería y el contrabando, a corto plazo, los empresarios del ramo plantean tres acciones: permanentes decomisos de mercancía ilegal en las aduanas del país, operativos diarios en la vía pública de la ciudad de México, así como en el interior de la República Mexicana, el reforzamiento de la seguridad carretera y vial en las distintas entradas y salidas de la ciudad.

En el mediano plazo, que se impulsen algunas reformas legales, entre ellas la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; la LA y su Reglamento; restricción y combate al ambulante en los

²³³ http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia_búsqueda.html?id_notas=43767&tabla=finanzas_h/20.12.2005

²³⁴ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=medios06/27.10.2005>

principales municipios del país y en las 16 delegaciones políticas de la ciudad de México, e investigaciones especiales a cargo de los órganos de inteligencia. También se propone la obtención de sentencias condenatorias en materia de robo de mercancías, piratería y contrabando.

Debido al incremento de contrabando en temporada navideña, la AGA implemento un operativo a través de cual se refuerza la verificación de mercancías en transporte, plataformas de reconocimiento, puertas de entrada y garitas fronterizas. Se divide en tres fases; la ampliación de la plantilla del personal de aduanas en la frontera que colinda con E.E. U.U., aumento de la supervisión por parte de la administración central; y el operativo Movisat, que ubica unidades móviles en las carreteras del país para revisar la mercancía en tránsito.²³⁵

Otras de las medidas que desafortunadamente continúa desde hace dos años en la mesa de negociación por parte del Gobierno Federal es la creación de la figura de “alto comisionado” para luchar contra el contrabando, la piratería y el comercio ilegal, coordinando acciones para que el IMSS amplíe sus facultades a empresas que actúan de forma ilegal; AGA refuerce tareas de decomisos e investigación, y el SAT vigile el cumplimiento de impuestos. Con base en estas acciones se lograría reducir el mercado ilegal de ropa, de 58% del total del mercado, a 38%. Desafortunadamente es otro de los buenos proyectos de las autoridades que formará parte del cúmulo de proyectos sin iniciar del sexenio foxista.²³⁶

A pesar de las propuestas y el esfuerzo tanto de actores como de autoridades aduaneras, es un hecho que existen dificultades que impiden disminuir los casos de contrabando y contrarrestar los daños ocasionados. Sobresaliendo los siguientes:

- Sustitución del personal operativo.
- Encontrar al personal para ocupar puestos clave.
- Falta de disposición jurídica que permita decretar el embargo en algunos casos.
- Fomento de parte de particulares y empresas para sobornar al personal involucrado.
- Deficiencia en el entrenamiento del personal.
- Carencia de normas bien definidas con relación al reclutamiento, ascensos, designación de cargos .
- Investigaciones negligentes e incompletas de ilícitos y rezago en la infraestructura aduanal.

Para el problema de la infraestructura nacional se han dirigido esfuerzos tanto de la iniciativa pública como privada para mejorar los puertos, los suman ya 7,357 mdp. De igual forma se invirtieron cerca de 800 millones de pesos en la inauguración de obras en nueve aeropuertos internacionales mismas que consistieron en la remodelación de los edificios terminales y la

²³⁵ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=medios08//27.10.2005>

²³⁶ López Mario, “**Falta crear Zar vs la ilegalidad**”, Reforma, sección Negocios, México, 11 de octubre de 2005, p. 5A

rehabilitación de sistemas eléctricos. Por su parte, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), aplicó cerca de 132,7 millones de pesos de su presupuesto en la reconstrucción y conservación de tramos carreteros y puentes de cuotas que mejoraron la circulación vehicular.²³⁷

La Coordinación General de Puertos y Marina Mercante informó que hasta el mes de agosto de 2005, la inversión en los puertos mexicanos se estimó en 7 mil millones de pesos, por lo que en total al término del ese año se destinarían a este rubro 28 mil millones de pesos.²³⁸

Una terminal portuaria que comienza su crecimiento es Puerto Chiapas y se prevé que sea la entrada de Centroamérica a México, este terminal marítima necesitó de casi 500 millones de pesos para habilitarse. Por su parte el puerto de Lázaro Cárdenas abrió el corredor multimodal, que será la entrada directa de mercancías provenientes de Asia para trasladar cerca de 300 mil contenedores hacia E.E. U.U.

Manzanillo tendrá recursos por 112 millones de pesos para comprar 68 hectáreas en el Valle de Jalapa y construir un Centro regulador de Tractocamiones que permitirá el ingreso diario al puerto de más de 1,400 tractocamiones que realizan operaciones de carga. Puerto Progreso cuenta ya con una terminal especializada de contenedores, además se contempla la inversión de 60 millones de pesos en dragado para poder operarlo de noche.

Por su parte el Gobierno del estado de Guanajuato y la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable han realizado obras para la primera etapa del Puerto Interior que entrará operaciones en los primeros meses del año 2006 contando con una extensión de 525 hectáreas y seis módulos: aduana interior (con 31 hectáreas es la más grande del país, estará provista de policía fiscal, aparatos de rayos X, rayos gama, módulos de importación y exportación), recinto fiscalizado, estación intermodal, parque industrial, zona de servicios y centro de carga aérea, su operación será única, ya que combinará los tres tipos de transporte: ferroviario, carretero y aéreo en un solo lugar con una logística que garantizará su funcionalidad. Estará conectado con los ejes troncales más importantes del país: con la carretera federal 45 que forma parte de la vía Panamericana y la autopista 57 que conecta hacia el norte con la frontera de E.E. U.U.²³⁹

Respecto al problema de la competitividad que afecta a las aduanas, desde 1999, la operación aduanera se ha modernizado significativamente con la implementación de nuevas medidas, como la simplificación de tramites con la puesta en marcha del reconocimiento aleatorio, el pago anticipado en bancos, la creación de manuales de operación para las 48 aduanas del país, la

²³⁷ Otero O., Alejandro, Op., cit., p. 45

²³⁸ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=medios08//27.10.2005>

²³⁹ <http://www.economista.com.mx/pubinter4.nsf/All/9B4F13DD5798C8E2062570510009DD7D?OpenDocument1212.2005>

reducción del tiempo en el despacho de mercancías y la disminución del contacto del servidor público. Además Rocío Ruiz, subsecretaria de Industria y Comercio de la SE, manifestó que trabajan en el mejoramiento del control de la mercancía que entra y sale del país, mediante mecanismos de revisión de los productos *a priori*, en lugar de verificarlos en las aduanas, lo que significa que se alentará la certificación de empresas exportadoras.

A pesar de que la mayoría de los empresarios abogan por una simplificación durante el despacho aduanero que y aunque casi 80% de los trámites de comercio exterior ya pueden realizarse vía electrónica, al mes de marzo de 2005, sólo 200 empresas, de las 34 mil importadoras y exportadoras registradas, hacen uso de este sistema. Se planea que en las aduanas se tenga un permiso de importación electrónico y no será un papel, con lo que nadie podrá falsificar el documento, ya que se tendrá que validar todo pedimento de importación o exportación, así habrá disminución en los posibles actos de corrupción. Eso se hará también con los certificados de origen, de manera que la mercancía que viene procedente de un país sea validada vía electrónica por las autoridades de donde supuestamente salió ese producto y no reetiquete un artículo mintiendo sobre su procedencia.²⁴⁰

Asimismo, programas, como la automatización apoyan la modernización del sistema aduanero, ya que en un país donde se manejan volúmenes tan significativos de mercancías como en México, es imposible manejar la información generada por las autoridades sin la intervención de la informática. En lo que se refiere a la normatividad interna, se han reducido los trámites y el tiempo de desaduanamiento, pasando de un mínimo de 3 días a un máximo de 3 horas. Con el uso de sistemas de cómputo para controlar la operación, programar revisiones, administración y análisis de la información desde hace 2 años (2002-2004)²⁴¹ México, Canadá y E.E. U.U. trabajan en un prototipo de intercambio electrónico para facilitar el movimiento de bienes entre las tres naciones.

Otra medida importante es la reducción en las operaciones de comercio exterior y de los impuestos a la importación de las mercancías, desde el año 2003 se redujeron aranceles en industrias como la electrónica y la textil; en 2004 fue para productos siderúrgicos y textiles, además de que se tuvo en cuenta hacer lo mismo en insumos para el calzado como pigmentos, plásticos y adhesivos, entre otros.

Entre los proyectos importantes de las autoridades aduaneras se encuentra la integración de un Pacto Sectorial Aduanero, cuya piedra angular es la cooperación efectiva de los diferentes actores en el sector para transparentar prácticas y procesos. Consta de 2 piezas fundamentales, la primera

²⁴⁰ Saldaña Ivette, "Desaprovecha México sistema online de comercio exterior", El Financiero, sección Economía, México, 14 de marzo de 2005, p. 17

²⁴¹ Castro C., Andrés, "Facilitación aduanera. Clave de la competitividad comercial", Revista Aduanas, núm. 29, septiembre – octubre 2004, p. 25

es el diseño de un pacto “sombrija” en el que los actores discutan y analicen las situaciones que afectan al sector de manera general. La segunda, es la construcción de un modelo de aduana a fin de encontrar los mecanismos y la coordinación suficientes para asegurar la calidad, ejemplaridad del despacho aduanero en esas 2 municipalidades.

Sobresale que para erradicar los problemas de las aduanas desde febrero de 2003 la Presidencia de la República instruyó al SAT, a través de la AGA y a la Secretaría de la Función Pública la implementación del proyecto Aduana Modelo, en vista de que el costo del despacho aduanero, excluyendo las contribuciones de comercio exterior, guarda una relación directa con la duración del mismo, este proyecto se enfoca hacia el interior de la operación aduanera en la duración de despacho. El tema de la transparencia abarca la habilidad del cliente para conocer sus obligaciones y derechos en relación con la normatividad del comercio exterior.

La integración y mejora de los aspectos de procesos, organización y personal son temas centrales de este proyecto, los resultados han consistido en la ampliación de la plantilla del personal en las aduanas modelos, cuyo análisis de requerimientos ha concluido, siendo el personal de nuevo ingreso, sujeto a los métodos más avanzados del SAT para su selección y evaluación y junto al personal original en las aduanas han participado en programas de capacitación y certificación de competencias.

Consolidando lo antes expuesto, el objetivo del proyecto Aduana Modelo consiste en instrumentar los cambios y mejoras en infraestructura, procesos, plantilla de personal e interacción con el entorno, necesarios para brindar un servicio con mayor transparencia y calidad a los usuarios, que se traduzca en la mejor facilitación y control de la entrada y salida de mercancías. Abarca las aduanas de Veracruz, Nuevo Laredo, Manzanillo y Reynosa, lo que permite cubrir 33,73% del comercio exterior, medido en cantidad de pedimentos pagados durante 2004.²⁴²

Otra de las iniciativas del gobierno mexicano para elevar la competitividad de la industria manufacturera y que por ende interviene en el desarrollo de la aduana, es la agenda con 37 iniciativas con las que se pretende mejorar y/o eliminar los trámites que estorban el quehacer del aparato productivo, incrementar su competitividad y reanimar el mercado nacional. Entre las medidas destacan:

- Evaluar la pertinencia de reformar el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior y otros instrumentos administrativos aplicables.

²⁴² Guzmán M., José, “**Aduana Modelo**”, Revista Aduanas, Año 4, núm. 4, julio- agosto 2005, p. 9

- El SAT analizará y simplificará los trámites de la AGA.²⁴³

A través de diversas reuniones de análisis y con la definición de los mecanismos de interlocución periódica entre la AGA, el Órgano Interno de Control de la SHCP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la CAAAREM, surgieron los siguientes objetivos:

- La creación de un sistema de profesionalización de carrera para servidores públicos y A.A.
- La elaboración e implementación de códigos de conducta.
- El mejoramiento de los procedimientos para el combate al narcotráfico
- La simplificación administrativa y la mejora regulatoria.

Además en el caso de las aduanas modelo se adoptaron los siguientes compromisos: 1) la realización de encuestas a usuarios de aduanas y visitas a las localidades a fin de elaborar los diagnósticos integrales; 2) la creación de un programa de capacitación y profesionalización para mandatarios, verificadores y moduladores; 3) la instalación de mesas de ayuda y de un mecanismo de resolución de conflictos in situ; y 4) el diseño de un sistema de certificación de agentes aduanales.²⁴⁴

La CAAAREM considera que se requieren comprar equipos de rayo gamma con un costo de 3,5 mdd cada uno, en por lo menos diez de las aduanas con mayor flujo de mercancía aunque en algunas ni siquiera se cuente con servicios básicos, como agua, faxes o computadoras. Además hay dotar de recursos humanos y materiales a las aduanas, para combatir eficientemente la corrupción y el contrabando en las 48 aduanas y los 180 puntos de revisión del país.

En el informe anual 2002 la SHCP comunicó que para el control y verificación de mercancías, se adquirieron 5 equipos rayos gamma para cruce ferroviario, de los cuales uno está en operación y cuatro se encontraban en proceso de instalación. También se compraron 32 equipos de inspección por densidades; 24 equipos para muestreo en laboratorio central y 200 patrullas para inspección. Asimismo, se puso en operación un equipo móvil de rayos X. Los países en desarrollo están promoviendo tecnologías como los sellos electrónico, el seguimiento de contenedores y sistemas de detección de intrusos, así como la biometría y los equipos de rayos X y Gamma.²⁴⁵

A este respecto, el Secretario de Hacienda dio a conocer que la aduana de la frontera con el país caribeño Belice ubicada en subteniente López en el sur del estado, sería remodelada para

²⁴³ Becerril Isabel, “Sector exportador, el “eslabón” más débil de la economía: CEESP”, El Financiero, México, sección Economía, 2 de agosto 2005, p. 12

²⁴⁴ “Renovación en el sector aduanero federal”, Revista Aduanas, Año 2, núm. 19, mayo 2003, p. 67

²⁴⁵ Morales Roberto, Op., cit., p. 40.

eficientar y mejorar el servicio con la intención de establecer un desarrollo en los puntos de la aduana de México, con el propósito de estar a la vanguardia en tecnología y capacitación.

La AGA mantiene de manera permanente un programa contra la introducción ilegal de mercancías mediante la supervisión y control exhaustivos de las áreas de atención al público usuario y de manejo de mercancías en las aduanas mexicanas, procurando al mismo tiempo la mejora constante en los servicios que presta a la comunidad vinculada con el comercio exterior. A continuación se presentan las siguientes estrategias:

- Adquisición de nuevos equipos para revisar cargamentos de manera más segura y rápida.
- Se han implementado exitosamente operativos en coordinación con otras autoridades en diversas ciudades, a fin de abatir la venta informal de mercancías de estancia ilegal.
- Mayor supervisión y control sobre mercancías específicas.
- Coordinación e intercambio de información con otras autoridades.
- Medidas de precontratación o predesignación para evaluar el perfil y la integridad de los funcionarios de la Aduana México.
- Capacitación constante de los funcionarios.
- Amplia difusión de los derechos y obligaciones en materia aduanera entre la comunidad vinculada con el comercio exterior, con el turismo, con pasajeros internacionales, con nacionales residentes en el extranjero, con residentes en las franjas y regiones fronterizas, para evitar violar estas disposiciones.²⁴⁶

La SHCP y la AGA lanzaron a partir del año 2004 un programa anticorrupción en las aduanas del país para evitar que los servidores públicos cometan actos irregulares contra los empresarios del sector externo. Durante este año, la AGA presentó alrededor de 197 denuncias ante la PGR en este año únicamente, por acciones irregulares cometidas en las 48 aduanas. Asimismo en noviembre de ese año se investigaron a 10 administradores locales y 37 agencias aduanales por corrupción y presunta participación en actos relacionados con contrabando y evasión al fisco, así lo informó Joaquín Arenal Romero, Administrador Central de Investigación Aduanera “Son 10 administradores de aduanas que están siendo investigados, de esos 10 ya tenemos (documentado) a uno, y no sólo el administrador, sino todo un grupo”.²⁴⁷

A través de tres capítulos se ha revisado la historia, concepto, funciones, reglamentación y principales problemas que atañen a las aduanas mexicanas, ahora, para efectos de esta investigación es necesario, analizar a las aduanas europeas y posteriormente comparar ambos sistemas a fin de determinar si son factibles los cambios que se sugieren.

²⁴⁶ <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=47&i=60&t=60/02.10.2005>

²⁴⁷ <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadut/aga/12.12.2005>

4. ADUANAS EUROPEAS

Los acontecimientos de los años 1990 que transformaron la estructura política y económica de los seres humanos, en particular, con la desaparición de la Unión Soviética así como el surgimiento de nuevos países, dieron lugar a nuevos espacios y bloques económicos. Los que ya existían, incrementaron su influencia en las economías de los países miembros, resurgiendo con un mayor poder político y económico; otros se formaron como consecuencia de las alteraciones referidas, en respuesta a los nuevos retos que en la actualidad enfrenta el mundo moderno.

Las naciones para proteger sus economías, entablaron negociaciones estratégicas en el ámbito geográfico, político, económico y social con la intención de crear bloques regionales para promover un mayor aprovechamiento de sus potenciales capacidades: de esta forma se dio un mayor desarrollo al fenómeno de la integración económica.²⁴⁸

El ejemplo más evolucionado de integración económica en el mundo lo constituye la UE conformada por 25 países: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. Esta unión representa a una población cercana a los 73 millones de personas en un territorio de cerca de 740 km², que de acuerdo con lo planeado, en 2007 ingresarán Rumania y Bulgaria, según los objetivos fijados en Copenhague.²⁴⁹

Si bien la UE se ha construido a partir de objetivos políticos, han sido sus bases económicas las que le han dado dinamismo y determinado su éxito: el gran mercado interior el cual suprimió los obstáculos a los intercambios y las rigideces administrativas que dificultan el libre juego de los operadores económicos.

Parte fundamental del Mercado Único son las aduanas, quienes son la representación física de los Estados en materia de control de operaciones del comercio exterior, entre otras muchas funciones. Hoy día con los grandes flujos de intercambios comerciales que se manejan, la importancia y presencia de las aduanas en la UE es de extrema relevancia.

²⁴⁸ Carmo Fernando, "TLCAN... probable evolución y consecuencias", Revista Aduanas, Año 3, núm. 29, septiembre – octubre 2004, p. 8

²⁴⁹ Juárez Vivian, "Unión Aduanera: Inicios de la integración europea", Revista Aduanas, Año 4, núm. 3, mayo-junio 2005, p. 24

4.1 ANTECEDENTES DE LA UNIÓN ADUANERA.

El proceso de integración europea se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial cuando la experiencia del fascismo y del nacionalismo, unida a la de la guerra, proporcionó algunas impresiones y lecciones tan terribles que muchos europeos ya no creyeron posible la vuelta a la reunificación europea. Fue un hecho que para 1945 los políticos europeos habían aprendido las lecciones de dos Guerras Mundiales.²⁵⁰

Ahora la idea de la unificación estaba presente, buscaron reemplazar la constante lucha armada en el continente por una cooperación que beneficiara a todos. Queda claro que la integración europea no se puede centrar en un solo hecho histórico; es el resultado de un proceso que ha tomado varias décadas durante las cuales se han creado las instituciones necesarias para su desarrollo. Incluso resultaría complicado abordar la historia completa de la UE debido al espacio reducido, motivo por el cual, en este apartado se mencionarán dos grandes momentos que llevaron a la creación de la unión aduanera.

Uno de ellos fue cuando los gobiernos de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, denominados BENELUX deciden crear un tratado aduanero para eliminar las fronteras aduaneras y crear un arancel común hacia los exportadores de terceros países, con ello se inicia un esquema concreto de integración. Este primer ejemplo entró en vigor en 1948.²⁵¹

El siguiente, lo representa el surgimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) mediante la cual Francia propuso a la República de Alemania unir la producción y el consumo del carbón y del acero bajo el control de una Alta Autoridad Común, lo que hoy constituiría la Comisión de la UE (instancia supranacional), eliminando así las tensiones en el sistema europeo occidental. Más tarde, con la firma del Tratado de Roma en 1957, por parte de Alemania, Francia, Italia y Benelux, se reformaría la CECA e instituirían la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea (CEE).

A casi un año de volver a ampliarse la UE (hay que recordar que en 2007 podrían ingresar dos nuevos miembros) es el bloque comercial más grande del mundo pues cuenta con un PIB de alrededor de 8.9 billones de dólares; concentra aproximadamente el 20% del comercio mundial y es el preceptor del 24% de la Inversión Extranjera Directa mundial.²⁵²

²⁵⁰ Carreón Mónica y Ortega Héctor, "La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva". Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1ª ed., México, 2005, p. 7

²⁵¹ Juárez Vivian, Op. Cit, p25

²⁵² <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm/01.05.2005>

Esta ampliación supone a su vez un doble desafío para la gestión de sus fronteras exteriores, ya que los nuevos miembros deben garantizar un control que sea homogéneo al de sus compañeros a fin de impedir la inmigración ilegal, combatir el terrorismo y restringir todo tipo de tráfico ilícitos.

De parte de la UE, el compromiso es dotar a las administraciones aduaneras de estos países de medios prácticos que las pongan en condiciones de realizar desde la fecha de su adhesión todas las tareas que la legislación comunitaria les impondrá, en particular, la gestión de las futuras fronteras exteriores.

Bela Belassa lo define como el “progreso o estado de las cosas por los cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional”. Con mayor claridad y sentido los autores Ellsworth y Clark Leith en su libro Comercio Internacional mencionan que “la integración económica significa la unificación de distintas economías en una sola más grande”.²⁵³

Además tiene por fines concretos aumentar los mercados, disponer de mayor demanda de su producción, tener acceso a recursos naturales y aumentar la disponibilidad de mano de obra. Esa unificación tiene sistema, categorías o modalidades dependiendo del grado de adopción de normas comunes frente a sí y a terceros, incluso ésta se puede hacer efectiva según diversas formas, siendo éstas de por sí las fases de la evolución.

La UE ha logrado consolidar paso a paso las distintas facetas de la integración económica desde un área de libre comercio hasta una unión aduanera, un mercado común y una unión económica y monetaria.²⁵⁴

La mayoría de las veces cuando se habla del “mercado común europeo” tres nociones afloran, sin cesar, en el debate y se utilizan a menudo como conceptos sinónimos o representativos de una misma visión de las finalidades perseguidas de la Unión: mercado común, unión aduanera y libre circulación de las mercancías. Por tal motivo, es útil precisar brevemente el contenido de estos conceptos para continuar con el estudio posterior de las aduanas.

En una Unión Aduanera se eliminan aranceles y otras restricciones entre los países asociados. Se aplica una tarifa arancelaria uniforme para los países no integrantes de la Unión y se finca una repartición equitativa entre ellos respecto a los ingresos obtenidos por la aplicación de la tarifa por

²⁵³ Rohde P., Andres, “**Derecho Aduanero Mexicano. Regímenes, Contribuciones y Procedimientos Aduaneros**”. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001, p. 214

²⁵⁴ Se crea una **Zona de Libre Comercio** cuando los países quieren poner en común sus economías pero no integrarlas ni convertirlas en una economía única. Se caracteriza por una eliminación parcial o total de Derechos y otras restricciones comerciales para provocar un mayor intercambio comercial. El **Mercado Común** surge cuando a la unión aduanera se le adiciona la supresión de las restricciones al movimiento interno de capitales y la mano de obra. Los países miembros garantizan la libre circulación de mercancías y el libre establecimiento de personas y capitales. Esta clase de integración es bastante compleja, pues se debe aplicar una reglamentación aduanera uniforme al comercio con los países que no la integran.

lo que no son necesarias normas para determinar qué mercancías pueden circular libremente dentro de esa unión, ni tampoco las normas de origen. La identificación de intereses es mayor que en una Zona de Libre Comercio. Sin embargo, resalta el hecho de que esta clase de integración es bastante compleja, pues además de la eliminación de los aranceles y las restricciones entre los miembros se suma la aplicación de una reglamentación aduanera uniforme al comercio con los países que no la integran.²⁵⁵

La Unión Aduanera es un elemento esencial del Mercado Único de la UE, que es uno de los instrumentos de que disponen para lograr sus fines primordiales (Art. 2 TCE). Es una etapa previa o inferior al mercado interior²⁵⁶ y tenía la siguiente acepción: Comunidad Económica Europea (CEE), cuyo objetivo económico era precisamente la realización de un mercado interior, es decir, de un territorio en el que no habría obstáculo, ni discriminación a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, siendo sus dos elementos fundamentales la libertad de circulación y la libre competencia.²⁵⁷

Es por tanto, un pilar fundamental del proceso de integración europeo, ya que sustenta la construcción de un mercado interior y proporciona la legislación aduanera común frente al reto del mundo.

En sus orígenes, la CEE estaba constituida por la suma de diferentes economías nacionales pero el papeleo y pago de derechos de aduana obstaculizaban la libre circulación de mercancías a través de las fronteras. En la actualidad, por el contrario, la UE es esencialmente una única economía en la que las mercancías circulan libremente por las fronteras nacionales.

La libre circulación de mercancías es un concepto íntimamente relacionado con el de unión aduanera. Esta libertad presupone:

- La eliminación de los derechos de aduana y tasas de efecto equivalente tanto a la importación como a la exportación (Art. 25TCE);
- El establecimiento de un arancel aduanero común (para toda la comunidad). Para alcanzar los fines últimos de la acción de la Comunidad implica, entre otras cosas, "la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera de otras medidas de efecto equivalente [(Art. 3, letra a), TCE].²⁵⁸

²⁵⁵ Arellano G., Carlos, "**Segundo Curso de Derecho Internacional Público**". Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1998, p. 793

²⁵⁶ Este mercado deberá establecerse antes del 31 de diciembre de 1992. El mercado interior de la Unión debe funcionar en las mismas condiciones que un mercado nacional, donde no existe control alguno entre las diversas regiones.

²⁵⁷ <http://www.peceacatlan.unam>

²⁵⁸ Ibid

De acuerdo con los referidos artículos, la consecución de la libre circulación de mercancías en el interior de la Unión implica la prohibición de los derechos de aduana y de las exacciones de efecto equivalente entre los Estados miembros, la prohibición de toda restricción cuantitativa y medida de efecto equivalente, la adecuación de los monopolios nacionales y el establecimiento de un Arancel Aduanero Común en las relaciones con terceros países.

En referencia al último elemento descrito en el párrafo anterior, se define como aquel que permite aplicar políticas comunes con respecto a los Estados no miembros, además, la integración económica dentro de la Unión Aduanera puede tener efectos de largo alcance. Su principal atributo es que favorece la especialización de la producción en ese territorio, ya que propicia una asignación de recursos más eficiente en función de las ventajas comparativas de cada país.²⁵⁹

Así pues, se puede concluir que son tres los elementos que caracterizan una unión aduanera y que la diferencian de otras formas de unión o de cooperación económica entre Estados:

- La realización de la libre circulación de mercancías en el interior del territorio de la Unión, mediante la supresión de toda forma de traba y la armonización de las legislaciones que incidan en el funcionamiento del mercado común.
- La adopción de un arancel aduanero común y el desarrollo de una política arancelaria comunitaria;
- El establecimiento progresivo de una legislación aduanera y de una política comercial comunes.²⁶⁰

Las "nuevas oportunidades de exportación" que se crearon con la supresión de los aranceles internos dieron un impulso a las economías de los Estados miembros. El comercio entre ellos se incrementó, con el consiguiente optimismo para el mercado y crecimiento de las inversiones en la Comunidad. Los consumidores se beneficiaron al disponer de una gama más amplia de mercancías a precios más reducidos. El volumen del comercio se triplicó entre 1958 y 1972.

Dentro de las fronteras de la unión aduanera, finalizada en 1968, el libre comercio es una realidad plena. Desde Laponia hasta Sicilia, desde las islas atlánticas portuguesas hasta las fronteras más orientales de la UE, las empresas no pagan derechos de aduana. Además, se garantiza que todos aquellos que importan de países no pertenecientes a la UE estén sometidos a las mismas reglas de juego. En caso de que haya que pagar derechos de importación, éstos serán idénticos

²⁵⁹ Ruiz-Funez Mariano, "Perspectivas para la profundización de la Apertura Comercial de México", Revista Aduanas, Año4, no. 3, mayo-junio 2005, p. 36

²⁶⁰ Ibid, p. 54

cualquiera que sea el puerto, aeropuerto o punto de la red de carreteras o ferrocarril por el que entren las mercancías.²⁶¹

Sin embargo, tal y como se explico en párrafos anteriores, cuando se proporcionó el concepto de integración económica, los países miembros de la entonces CEE, anhelaban algo más, después de haber sufrido los estragos de dos Guerras Mundiales, la recuperación no sólo económica, sino también política y social, debía ser en su totalidad. Razón por la cual, optaron por seguir adelante con su propósito de conformar la unión de Europa, en la que no hubiera controles fronterizos, ni distinción entre los ciudadanos.

Al mismo tiempo se dieron cuenta que, para llevar a cabo todos los propósitos planteados al nacer la CEE, era importante restablecer el comercio internacional, que debido a los problemas bélicos, presentaba una gran disminución, debido en parte, a que ni la legislación, ni los trámites aduaneros eran uniformes, lo que implicaba menos competitividad con países como E.E. U.U. y Japón. Ante esto, las naciones miembros se dieron cuenta que era momento de pasar a la siguiente etapa y mostrar al mundo que sí era posible conformar un Mercado único.

4.1.2 MERCADO ÚNICO

Antes del Mercado Único no se había hecho realidad la libre circulación de mercancías dentro de la CEE: seguían existiendo numerosas formalidades aduaneras en las fronteras debidas, por ejemplo, a la manera en que se recaudaba el IVA o los impuestos especiales, y por razones de estadísticas. Antes de 1993, todos los transportistas tenían que parar en las fronteras internas para el despacho mercancías.²⁶²

El primer paso que se dio para conseguir un verdadero Mercado Único fue eliminar las formalidades "aduaneras" en las fronteras interiores y sustituirlas por sistemas de control fiscales y estadísticos de nueva creación que no requerían control ni presentación de documentos en el momento en que las mercancías atravesaban las fronteras internas.

Además se previó la eliminación de los impuestos de carácter fiscal percibidos en frontera, pero en vez de suprimirse, pudieron convertirse en impuestos indirectos, siempre que ello no significase una discriminación o protección encubierta. En cuanto al desmantelamiento de los derechos de exportación – que apenas ofrecía dificultades en la práctica- quedó completamente resuelto. En realidad, la obligación respecto de estos derechos sólo afectó a diez casos, ninguno de los cuales plantó problemas.

²⁶¹ <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txtes.htm/03.05.2005>

²⁶² Tamames Ramón y López María, "La Unión Europea". Edit. Alianza, 4ª ed., Madrid, 1999, p. 278

El Acta Única Europea fue establecida para conseguir simultáneamente en 1992, un gran mercado sin fronteras, mayor cooperación económica y social, una política europea de investigación y tecnología, la consolidación del Sistema Monetario Europeo (SME), la coordinación de las políticas económicas y el saneamiento del medio ambiente. Dicho documento completó las disposiciones del Tratado de Roma al postular que “la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interno en el transcurso de un periodo que terminó el 31 de diciembre de 1992.”²⁶³

El 1º de enero de 1993 quedaron suprimidos todos los controles "aduaneros" en las fronteras interiores, inclusive la utilización del Documento Único Administrativo, por lo que respecta a la circulación de mercancías. Siguen practicándose controles esporádicos para las drogas y la inmigración, pero han desaparecido los controles de rutina en las fronteras internas.

El Mercado común aparece como un espacio económico para los Estados que componen la UE, en el marco del cual ciudadanos y agentes económicos (se trate de personas físicas o jurídicas) deben poder actuar libremente, gozando de los derechos que les reconocen las reglas previstas por el propio Tratado, o establecidas al amparo de las disposiciones de éste. Además, se pretende el desarrollo de políticas comunes y de normas armonizadas en los distintos sectores de la vida económica con objeto de conseguir una liberalización de los intercambios, en el seno de ese espacio económico común, comparable a la que rige en el territorio nacional.²⁶⁴

De esta forma, quedan garantizadas las cuatro libertades básicas: libertad de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales en un mercado interno sin fronteras en el cual se ha eliminado la función de las aduanas de recaudar los impuestos especiales o el IVA entre Estados miembros y ha dado lugar a que la verdadera Unión Aduanera.

Se pueden establecer las siguientes características del Mercado común:

- Actuó como un motor para aumentar la armonización en diversos sectores aduaneros y no aduaneros.
- Sustentado firmemente en la Unión Aduanera, constituyó una base para las iniciativas de la UE en cuanto a políticas de desarrollo, competitividad y empleo,
- Actuó como catalizador de la estrategia destinado a la expansión económica de la UE lo que no hubiera sido posible sin la existencia de la Unión Aduanera y de su principio de libre circulación de las mercancías.

²⁶³ Rublik Federico y Solis Benito, “México hacia la globalización”, 1ª ed., México, 1992

²⁶⁴ Mattera Alfonso.Op., cit., p. 42

El establecimiento, desarrollo y gestión de un Mercado común único, en el que circulan libremente las mercancías, sólo puede efectuarse dentro del marco de una Unión Aduanera que cuente con normas comunes en sus fronteras exteriores y constituya una base segura para una integración sumamente desarrollada.

En todo esto, un elemento de suma importancia fueron y siguen siendo las aduanas, en quienes recayeron múltiples responsabilidades, pues abrir las fronteras y permitir el libre tránsito de personas y bienes, también significaba un mayor control que no debía por ningún motivo causar demoras a los empresarios. Del mismo modo, tenían que proteger la seguridad de los ciudadanos, no permitiendo el ingreso de drogas y armas de fuego.

Por ello, se considero valioso que en el siguiente páginas se analizaran las funciones que las aduanas europeas tienen en el Mercado único, así como su localización y estructura, pues hay que recordar que para entender los problemas que aquejan a dichos recintos y la forma en que los gobiernos han tomado medidas para solucionarlos, es fundamental comprender como funcionan.

4.2 ADUANAS EUROPEAS

En la definición que proporcionan las Ordenanzas del 17 de octubre de 1947, se menciona que “las aduanas se configuran como las oficinas establecidas por el Gobierno de la nación en las costas, fronteras, aeropuertos y en el interior para realizar diversas funciones.”²⁶⁵

Las aduanas se clasifican en marítimas y terrestres, atendiendo a su ubicación, tanto unas como otras pueden ser de distintas clases según su grado de habilitación, el cual es determinado por las atribuciones que cada aduana tiene para autorizar operaciones de importación.

Una de las principales metas planteada cuando se fundó la UE fue la creación de la unión aduanera común. Los Estados miembros renunciaron a los impuestos y obligaciones aduanales en las fronteras dentro de la entonces CEE. Con la inauguración del Mercado común Europeo el 1º de Enero de 1993, las inspecciones de la aduana fueron también alejadas de las fronteras internas. Los ingresos por los aranceles van directo al presupuesto de la Unión como sus propios fondos significando en el año 2000, 15 billones de Euros.²⁶⁶

Al evolucionar la UE quedaron suprimidas todas las fronteras económicas internas entre los Estados miembros. Los controles se han situado en las fronteras externas o dicho de otro modo, se ha centrado la atención en ellas. Normalmente, ya no hay una “segunda oportunidad” pues no

²⁶⁵ Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, “**Derecho aduanero**”. Ed. Ediciones Internacionales Universitarias, España, 1992, p. 10

²⁶⁶ http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm/27.10.2004

queda ninguna otra posibilidad de intervención entre la frontera externa y el punto final. De ahí que se haya subrayado la necesidad de que las 25 administraciones aduaneras piensen y actúen como una sola.

Por lo que respecta a los procedimientos de despacho, la facultad de los Estados miembros de reglamentar la materia debe considerarse legítima en la medida en que permita, a través de medios apropiados, necesarios y no excesivos, alcanzar objetivos propios de este tipo de normativas: a saber, una gestión administrativa sana, la racionalización y organización de los servicios, así como la eficiencia de los controles.

Las aduanas prefieren cada vez más la realización de los controles físicos de las mercancías en los locales propios de los agentes económicos, lo que facilita enormemente los movimientos comerciales, al reducir las demoras en los puertos y aeropuertos y moderar los costes al evitar la manipulación de las mercancías dos veces. Con ello resulta posible, cada vez más y en la propia frontera, concentrarse en la lucha contra el contrabando y el fraude. Una vez que las mercancías han llegado a su destino y han sido despachadas a libre circulación, pueden aplicarse los métodos de auditoría posterior a la importación. Los controles modernos consisten, cada vez con mayor frecuencia, en inspecciones de los registros comerciales y de la contabilidad de las empresas.²⁶⁷

Una vez que los productos de importación arriben, deberán ser presentados en aduana comunicando al personal la llegada de las mercancías, con el fin de ser objeto de una declaración sumaria que contendrá los datos necesarios para su identificación. Aquellas salvo caso de peligro, únicamente se podrán descargar o transbordar del medio de transporte en el que se hallen, con autorización de las autoridades aduaneras, en los lugares designados al efecto.

Las mercancías no comunitarias presentadas en aduana deberán recibir uno de los destinos aduaneros admitidos para tales acciones. Cuando se realice la declaración sumaria de las mercancías, éstas deberán ser:

- Declaradas para un régimen aduanero,
- Ser objeto de una solicitud de reexportación, destrucción o abandono,
- Ser colocadas en una zona franca o depósito franco dentro de los plazos fijados por las autoridades aduaneras, que no deberán exceder de: 45 días a partir de la fecha de presentación de la declaración sumaria en el caso de las mercancías transportadas por vía marítima y de 20 días cuando sean transportadas por una vía distinta.²⁶⁸

²⁶⁷ Materra Alfonso, Op., cit, p. 349

²⁶⁸ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_duties/05.05.2005

Los “dobles controles” se refieren a aquellos a los que se supedita la importación de un producto que ya haya sido sometido, por las autoridades o por organismos oficiales reconocidos del Estado exportador, a controles análogos, similares o equivalentes, no en lo que respecta a sus modalidades concretas de ejecución, sino a los objetivos que persiguen. Los Estados miembros pueden legítimamente realizar controles en las fronteras interiores cuando:

- Se apliquen igualmente, y con idéntico rigor, a los productos autóctonos.
- Los Estados miembros realicen controles por sondeo, debido a que los controles sistemáticos no son admisibles.
- Sean necesarios, apropiados y no excesivos en relación con el objetivo legítimo perseguido.
- Sean simplificados en la medida de lo posible, de modo que los intercambios de mercancías entre los Estados miembros se efectúen en condiciones lo más parecidas posible a las que imperan en un mercado interno.²⁶⁹

Por lo que respecta a las mercancías para exportación, quedarán sometidas a la presentación de las mismas y a una declaración de despacho –declaración de exportación ante la oficina de aduanas, misma que se presentará y admitirá en la forma y con los requisitos fijados para la presentación de la declaración de despacho en la importación de mercancías con las adaptaciones correspondientes en atención a la naturaleza de la operación de exportación o de expedición; se admite igualmente el reconocimiento documental o físico de las mercancías y la extracción de muestras previas y la rectificación y anulación de las declaraciones en su caso, completándose con las normas específicas que rigen para la exportación o expedición de mercancías.²⁷⁰

Todos los procedimientos aduaneros han sido registrados con un documento uniforme desde 1988, eliminando la torrenciosa confusión de formas aduanales. Un paso hacia la realización del mercado común se dio el 1º de Enero de 1994 cuando el Código de la Comunidad Aduanera (Community Customs Code) que regula todos los procedimientos en las aduanas, se hizo efectivo. Desde ese entonces su personal ha usado un fundamento legal uniforme en toda la UE.

Los controles a posteriori se refieren al control o inspección de los datos declarados una vez que la mercancía considerada ha salido del recinto aduanero y cuando la administración aduanera no disponga aún de todos los datos con base en los cuales pueda determinarse la deuda aduanera o la obligación del pago de la misma dentro del plazo de tres años señalado en el artículo 221 del Código Aduanero (CA). Mientras que en el artículo 78 del CA se reconoce el derecho de los Estados miembros a revisar las declaraciones de importación y de exportación, en su caso, una

²⁶⁹ Materra Alfonso, Op., cit, p. 344

²⁷⁰ Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, Op., cit., p. 170

vez concedido el levante²⁷¹ de la mercancía, de acuerdo con su propia normativa procedimental y dentro del plazo de caducidad de tres años contemplado en el artículo 221 del CA.

A pesar de la evolución de los diferentes sistemas de control que se presentan de ipso, en la práctica del despacho de mercancías en las aduanas europeas, ni en el CA, ni en su Reglamento existe un tratamiento autónomo del procedimiento de inspección. Determinados artículos se refieren al derecho de las administraciones aduaneras de los Estados miembros a comprobar lo declarado por el interesado e incluso deja la puerta abierta para que tales administraciones, durante un plazo determinado descubran lo no declarado. Actualmente, la tecnología de la información se utiliza cada vez más entre las administraciones aduaneras y el comercio. Las declaraciones aduaneras electrónicas cortan la duración del despacho de aduanas en las fronteras.

Las aduanas deben, por un lado, garantizar la fluidez del comercio exterior y, por otro, aplicar un control eficaz de las mercancías con objeto de:

- Garantizar la seguridad de los ciudadanos y proteger los intereses financieros de la UE;
- Facilitar el comercio legítimo y, a su vez, proteger a la Unión del comercio desleal e ilegítimo;
- Aumentar la competitividad de las empresas europeas mediante métodos de trabajo modernos, con apoyo de una informatización aduanera de fácil acceso;
- Gestionar la frontera exterior, lo cual constituye un proyecto de interés mutuo para la UE y sus vecinos;
- Cooperar nacional e internacionalmente para luchar contra el fraude y promover el comercio legítimo.²⁷²

Existen distintos tipos de clasificación para la inspección de determinados productos, las cuales son:

- *Inspección de calidad y control de los productos*: Tiene por objeto comprobar que cumplen las características y condiciones establecidas para ellos en la disposición o normativa que los regula.
- *Inspección fitosanitaria*: que tiene por objeto la inspección y control de vegetales y productos vegetales para evitar la propagación de las plagas y enfermedades y la introducción y difusión de organismos nocivos a los que pueden estar sometidos dichos vegetales.

²⁷¹ Es la retirada de mercancías que hayan sido despachadas, el cual será autorizado por los Servicios de Aduanas cuando la deuda haya sido pagada o garantizada, mismo que se concederá de una sola vez para todas aquellas mercancías que sean objeto de la declaración en la cual se indicará la fecha de autorización del levante.

²⁷² Comunicación de las Comunidades Europeas, “**Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programas Comunitarios Aduana 2013 y Fiscalis 2013**”. Bruselas, 4 de junio de 2005, p. 3

- *Inspección sanitaria:* El fin primordial es velar por la salud pública, procurando que los productos sometidos a esta inspección y preferentemente los alimentos y los preparados y géneros medicinales cumplan las normas técnico- sanitarias vigentes en la materia.
- *Inspección veterinaria:* Tiene por objeto evitar que se importen o exporten animales o productos que pueden estar afectados por alguna enfermedad infecto- contagiosa o parasitaria, como por ejemplo la peste esquina, bovina o porcina africana.²⁷³

Las administraciones aduaneras desempeñan un papel crucial al proteger los intereses de UE, en particular sus intereses financieros, garantizar un nivel de protección de los ciudadanos y operadores económicos comunitarios equivalente en cualquier punto del territorio aduanero en que se efectúen tramites aduaneros, y para contribuir a la capacidad de las empresas ubicadas en el territorio de la Unión para hacer frente a la competencia en el mercado mundial.²⁷⁴

Uno de los principales objetivos de la unión aduanera es la correcta localización de las aduanas, en los puntos estratégicos de la UE ya que de nada valdría el esfuerzo que se pone al unificar legislaciones y documentos para ahorrar tiempo y evitar costos innecesarios a los ciudadanos europeos y de terceras naciones, sí por otro lado, se cuenta con aduanas en lugares donde su presencia no es requerida. Razón por la cual, se consideró valioso presentar la localización de estos recintos para que el lector tenga una fácil ubicación de las mismas.

4.2.1 LOCALIZACIÓN

El territorio aduanero de la Comunidad comprende 25 países y además se incluyen en el territorio aduanero de la Comunidad:

- Las aguas territoriales y las aguas continentales de los Estados miembros costeros, con exclusión de las correspondientes a las partes de dichos Estados miembros que no estén a su vez comprendidas en dicho territorio aduanero.
- El espacio de aéreo de cada Estado miembro, excepto aquel cuya proyección vertical corresponda a las partes de su territorio que no estén a su vez comprendidas en dicho territorio aduanero.²⁷⁵

A continuación se presenta un mapa con la ubicación de las principales aduanas europeas, cada una se podrá localizar a través de una numeración que nos indica el nombre y país al que pertenecen.

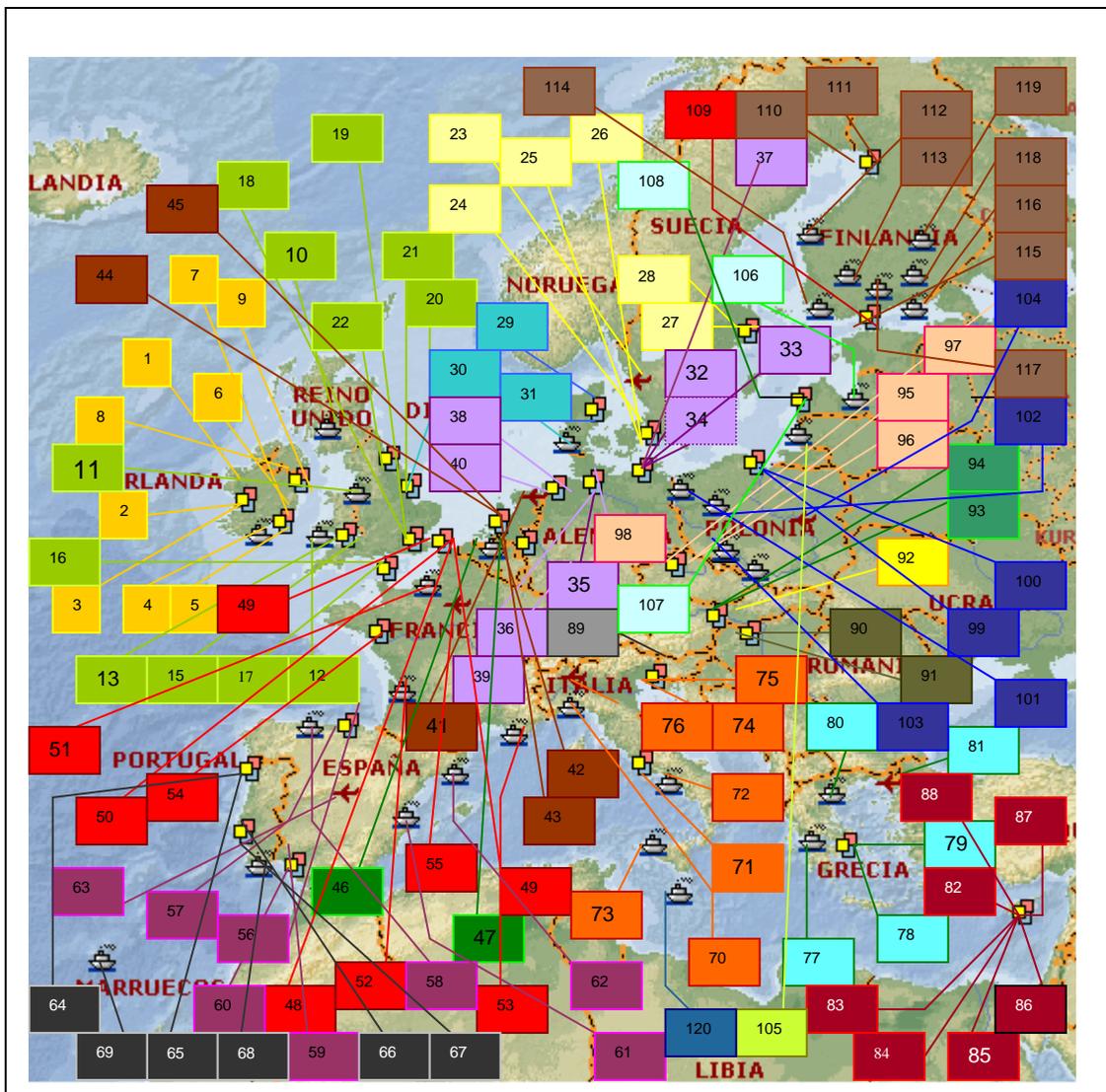
²⁷³ Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, Op., cit., p. 106

²⁷⁴ Decisión No 253/2003/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007), p. 1

²⁷⁵ Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, Op., cit., p. 116

CUADRO 4.1

UBICACIÓN DE ADUANAS EUROPEAS



Fuente: Elaboración propia con información de http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/combatting/index_en.htm

| PAIS | ADUANA | PAIS | ADUANA | PAIS | ADUANA |
|------|------------------|------|----------------|------|-----------------|
| 1 | Irlanda Galway | 41 | Bajos Groninga | 81 | Alexandroúpolis |
| 2 | Limerick | 42 | Amsterdam | 82 | Chipre Páfos |
| 3 | Cork | 43 | Schiphol | 83 | Limasol |
| 4 | Waterford | 44 | Rotterdam | 84 | Vasilikos |
| 5 | Rosslare Harbour | 45 | | 85 | Larnaca |

| | | | | | | | | |
|----|-------------|----------------|----|----------|-------------------|-----|-----------------|------------|
| 6 | | Dun Laoghaire | 46 | Belgica | Bruselas | 86 | | Famagusta |
| 7 | | Dublin * | 47 | | Amberes | 87 | | Kyrenia |
| 8 | | Drogheda | 48 | Francia | Dunquerque | 88 | | Tymbou |
| 9 | | Dundalk | 49 | | Le Havre | 89 | Esloveni | Koper |
| 10 | Reino Unido | Belfast | 50 | | St Nazaire | 90 | Hungria | Tapolca |
| 11 | | Glasgow | 51 | | Nantes | 91 | | Budapest |
| 12 | | Liverpool | 52 | | Burdeos | 92 | Eslovaquia | Komárno |
| 13 | | Milford Heaven | 53 | | Marsella | 93 | Austria | Schewechat |
| 14 | | Swansea | 54 | | Charles de Gaulle | 94 | | Viena |
| 15 | | Cardiff | 55 | | Orly | 95 | República Checa | Decin |
| 16 | | Southampton | 56 | España | Bilbao | 96 | | Usti |
| 17 | | Dover | 57 | | Santillana | 97 | | Praga* |
| 18 | | Londres | 58 | | Gijón | 98 | | Kolin |
| 19 | | Felixtowe | 59 | | Sevilla | 99 | Polonia | Gdynia |
| 20 | | Grimsby | 60 | | Cádiz | 100 | | Gdansk |
| 21 | | Immingham | 61 | | Valencia | 101 | | Szczecin |
| 22 | | Hartlepool | 62 | | Barcelona | 102 | | Wroclaw |
| 23 | Suecia | Landvetter | 63 | | Madrid | 103 | | Gliwice |
| 24 | | Goteborg | 64 | Portugal | Viana do Castelo | 104 | | Varsonia* |
| 25 | | Helsingborg | 65 | | Porto | 105 | Lituania | Klaipeda |
| 26 | | Malmo | 66 | | Lisboa | 106 | Letonia | Riga |
| 27 | | Arlanda | 67 | | Setubal | 107 | | Ventspils |
| 28 | | Estocolmo | 68 | | Portimao | 108 | | Liepaja |
| 29 | Dinamarca | Alborg | 69 | | Madeira | 109 | Estonia | Tallin |
| 30 | | Esbjerg | 70 | Italia | Genova | 110 | Finlandia | Kemi |
| 31 | | Fredericia | 71 | | Roma | 111 | | Oulu |
| 32 | Alemania | Stralsund | 72 | | Napoles | 112 | | Vaasa |
| 33 | | Rostock | 73 | | Palermo | 113 | | Tampere |
| 34 | | Lübeck | 74 | | Venecia | 114 | | Turku |
| 35 | | Kiel | 75 | | Trieste | 115 | | Helsinki |
| 36 | | Bremen | 76 | | Malpensa | 116 | | Kotka |
| 37 | | Hamburgo | 77 | Grecia | Patrás | 117 | | Lanti |
| 38 | | Duisburg | 78 | | Pireo | 118 | | Mikkel |
| 39 | | Frankfurt | 79 | | Atenas | 119 | | Kuopoi |
| 40 | | Nordenham | 80 | | Salónica | 120 | Malta | La Valetta |

Una vez que se han revisado a través de este mapa las ubicaciones de las aduanas europeas, se procederá en el próximo apartado con el análisis de la estructura que conforma dichos recintos,

pero vale aclarar que debido a las diferencias que existen con el modelo de aduanas mexicano, lo que se va a presentar no es precisamente de tipo cuantitativo, sino cualitativo, para posteriormente entender mejor no sólo las funciones sino el trabajo y la importancia que en materia de legislación tienen instituciones como el Consejo o el Parlamento Europeo.

4.2.2 ESTRUCTURA

El comercio exterior e intracomunitario está regulado a través de las instituciones comunitarias, por la cual es imprescindible tener conocimiento de las mismas, de sus estructuras y funciones. Las cinco instituciones principales que componen la UE de acuerdo con el artículo E del Tratado son:

- **La Comisión.** Compuesta por 20 miembros es el gestor de los asuntos comunitarios. Tiene tres misiones: garantizar el respecto a las reglas comunitarias, realizar las propuestas legislativas y gestionar las políticas de la CE; vela por la correcta aplicación de los Tratados constitutivos y de los actos legislativos que de ellos emanan; proponen iniciativas legislativas que son aprobadas por el Consejo. Se estructura orgánicamente en 24 direcciones generales que gestionan las políticas comunitarias previstas en el Tratado de la UE. Dichos órganos tienen un gran peso en los temas relacionados con el comercio exterior (aranceles, acuerdos bilaterales o multilaterales, transportes, política comercial) las más importantes desde el punto de vista comercial, son las siguientes:

▲ Dirección General VIII. Transportes. Regula la política común de los transportes.

▲ Dirección General XV. Mercado Interior. Regula las relaciones existentes entre las empresas ubicadas en los Estados miembros (competitividad monopolios, prácticas ilegales).

▲ Dirección General XXI. Fiscalidad y UE. Es la dirección más importante a los efectos de la gestión aduanera de las operaciones de comercio exterior. Esta es la dirección General de Aduanas Europea, todas las propuestas²⁷⁶ de reglamentos y directivas relacionadas con la gestión aduanera y los regímenes aduaneros son elaboradas por este organismo directivo.

En suma, la Dirección General XXI coordina y resuelve toda la problemática de aplicación y gestión del CA que se suscite en las aduanas. Es competente en la armonización de la fiscalidad directa e indirecta. De esta Dirección General salen los proyectos de directivas para armonizar y regular los impuestos indirectos, así como la elaboración de las directivas que establezcan una fiscalidad

²⁷⁶ Sus propuestas de reglamentos afectan la Política Aduanera Comunitaria en las siguientes materias: legislación aduanera y regímenes aduaneros económicos; Unión Aduanera y políticas comunes, prevención del fraude; circulación de mercancías y tránsito; reglas de origen; economía arancelaria, arancel aduanero común y arancel integrado.

armonizada en los impuestos directos. Todas las Administraciones de aduanas de los Estados Miembros dependen jurídicamente de la Dirección General XXI, y están vinculadas a los reglamentos decisiones e interpretaciones del CA.

- **El Consejo.** Tiene una doble composición, por una parte es un Consejo Europeo o reunión de los Jefes de Estado de los Estado miembros y, por otra parte, es Consejo de Ministros de las distintas materias en las que se divide la Administración Pública de los Estados miembros. Tiene dos tareas fundamentales: la orientación e impulso del proceso de integración de la Unión Europea y la adopción de decisiones.²⁷⁷
- **El Parlamento.**- Con sede en Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas, sus poderes se reducen al control de la gestión de la Comisión, la emisión de dictámenes no vinculantes sobre los actos legislativos de la Unión y la aceptación, rechazo o modificación limitada del Presupuesto comunitario.
- **El Tribunal de Justicia.**- Las misiones que desempeña esta institución pueden resumirse en tres puntos: anular, a petición de una institución comunitaria de un Estado miembro o de un particular directamente interesado, los actos de las instituciones comunitarias que resulten incompatibles con los Tratados constitutivos; pronunciarse, a petición de un Tribunal nacional, sobre la validez o interpretación del Derecho comunitario.
- **El Tribunal de Cuentas.** Tiene por misión controlar con independencia la obtención y la utilización de los fondos de la UE y, de este forma, evaluar como las instituciones desempeñan estas funciones. Examina si las operaciones financieras se han registrado con corrección. Asimismo, controla los ingresos de los recursos propios de las aduanas de los Estados miembros.

Las instituciones comunitarias han configurado un sistema institucional singular: representan al mismo tiempo los intereses nacionales y el interés comunitario. Las instituciones de mayor importancia a efectos del comercio exterior y en materia de aduanas son: el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y la Comisión.²⁷⁸

Con un mercado de más de 370 millones de consumidores que dependen de la dedicación de 130,000 funcionarios de aduanas de 25 Estados miembros. Desempeñan el papel de guardianes de la UE: controlan los productos que se importan de terceros países a través de la frontera exterior común recaudando los derechos aduaneros, el impuesto sobre el valor añadido, los

²⁷⁷ El Consejo de Ministros es la principal y más importante institución decisoria. Reúne a los ministros de los Estados miembros. A través de un sistema de votos se toman las decisiones aprobando o no los actos comunitarios. Por tanto es el órgano institucional que aprueba los reglamentos que regulan el comercio exterior.

²⁷⁸ Guerra R., Alejandra, Op., cit., p. 94

impuestos especiales y protegen los intereses de sus ciudadanos de muchas maneras diferentes.²⁷⁹

De igual forma hay que destacar tres sujetos fundamentales que intervienen en el despacho de las mercancías. A continuación se describirá la intervención de cada uno de ellos dentro de la actividad aduanera.

- El declarante. Puede ser el importador o exportador que rinde su declaración escrita, verbal o de cualquier otra forma establecida por la legislación comunitaria en los recintos aduaneros.
- El representante. El CA permite que en cada Estado miembro se regule la representación con normas nacionales y se defina la figura del “representante”. En España, Portugal, Italia y Grecia las únicas personas que pueden representar a los importadores en las aduanas son los agentes de aduanas. En los demás Estados miembros no existe esta figura, funcionando la del “transitorio”, que es un comerciante (persona física o jurídica) que no necesita la autorización de la Administración para ejercer la actividad de gestionar las operaciones aduaneras de importación, tránsito o exportación.
- El Agente de Aduanas. Es una persona física que ha obtenido un título oficial superando un concurso establecido por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales. Actúa con la modalidad de representación indirecta como representante indirecto del exportador, gestionando la documentación aduanera correspondiente y para que pueda gestionar la tramitación de la declaración de aduanas, el importador tendrá que entregar la documentación mercantil que requerida por la legislación aduanera comunitaria.²⁸⁰

En la actualidad no existe dentro de la plantilla de cada Aduana una especificación concreta de los distintos cargos en función de las actividades a desarrollar como existían antes, por ejemplo: Jefe de los Servicios de Inspección de las Aduanas, Oficial Mayor, Vistas encargados del reconocimiento y aforo de las mercancías, Alcalde encargado de guardar y custodiar las mercancías, aunque lógicamente esas funciones se realicen por los funcionarios adscritos a la Aduana correspondiente. Los funcionarios que prestan sus servicios en las Aduanas pertenecen a los Cuerpos de Inspectores de Finanzas del Estado, de Gestión Aduanera, Administrativo y Auxiliar de la Administración, quienes realizan las funciones de dirección, inspección y administrativa.²⁸¹

²⁷⁹ http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm/27.10.2005

²⁸⁰ Guerra R., Alejandra, Op., cit, p. 120

²⁸¹ Actualmente los funcionarios de aduanas desempeñan un papel de guardianes de la UE controlando los productos que se importan de terceros países a través de la frontera exterior común de la Unión, recaudando los derechos aduaneros, el importe sobre el valor añadido y los impuestos especiales, protegiendo además los intereses de la UE y de sus ciudadanos.

Como personal laboral están los mozos arrumbadores, que son trabajadores al servicio de la Administración del Estado, que tienen a sus cargo las operaciones de:

- Carga, descarga, manipulación y transporte de las mercancías en los almacenes de la Aduana y demás recintos aduaneros y,
- Los actos de apertura y cierre de bultos, embalaje, extracción de muestras, recuento, pasaje, precintado y otros.²⁸²

En la UE son consientes del nuevo papel de los funcionarios de aduanas, por tal motivo se promueven programas de intercambio entre los Estados miembros, con planes de formación comunes para las escuelas nacionales; y con la pretensión, a mayor plazo, de la creación de una Escuela de Aduanas Comunitaria. Análogamente, se estima la creación de un cuerpo comunitario de inspección que permitiría coordinar mejor las administraciones nacionales, haciendo más efectiva la recaudación y la identificación de lagunas en la normativa comunitaria y nacional, evitándose así las divergencias en la aplicación e interpretación de las normas vigentes.²⁸³

Una vez que se ha estudiado la localización y estructura de las aduanas, a continuación se presentará un análisis de las funciones que realizan estos recintos dentro del Mercado único ya que fue necesario ajustar el trabajo de las aduanas con respecto a las transformaciones no sólo económicas, sino también políticas y sociales que acontecieron en la mayor parte del siglo pasado en el continente europeo.

4.2.3 FUNCIONES

Entre las múltiples funciones de las aduanas actualmente destaca la lucha contra el fraude y las principales operaciones de contrabando, protegen los intereses económicos y financieros europeos, intervienen en la aplicación de los reglamentos comunitarios relativos al comercio exterior no sólo a efectos de derechos de aduana y reglamentación comercial en lo que se refiere al medio ambiente, sino también en medidas antidumping, protección de los consumidores, bienes culturales y productos agrícolas.²⁸⁴

De igual forma, las administraciones aduaneras desempeñan un papel crucial para proteger los intereses de la UE, en particular sus intereses financieros, para garantizar un nivel de protección de los ciudadanos y operadores económicos comunitarios equivalente en cualquier punto del territorio de la Unión en que se efectúen tramites aduaneros, y para velar por que las empresas

²⁸² <http://www.douane.gouv.fr/26.10.2005>

²⁸³ Tamames Ramón y López María, “La Unión Europea”. Ed. Alianza, 4ª ed., Madrid, 1999, p. 279

²⁸⁴ http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_es.htm/06.05.2005

comunitarias estén en condiciones de hacer frente a la competencia en el mercado mundial. Dentro de las funciones que las aduanas europeas desempeñan destacan las siguientes:

- Fomentar el comercio mundial.
- Promover el comercio justo.
- Hacer más atractiva la UE como emplazamiento para la industria y el comercio y contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo.
- Promover el desarrollo en otras zonas.
- Prestar asistencia a los candidatos a la adhesión con vistas a sus futuras funciones.
- Garantizar la protección de los ciudadanos y las empresas de la Unión en todos los sectores relacionados con las importaciones y exportaciones de manera sencilla, clara y uniforme, y lo más eficiente posible.
- Ejercer la recolección de impuestos: indirectos, sobre el tabaco, el alcohol y los productos petroleros, y el VAT sobre aquellos artículos importados hacia los países de la Unión provenientes de naciones no miembros; y derechos aduanales provenientes de las importaciones hacia el territorio de la Unión.
- Actúan como mecanismo de ejecución de las políticas exteriores y de seguridad comunes, por ejemplo, cuando medidas tales como sanciones y embargos deben ser aplicados. Estas medidas se utilizan cada vez más para ejercer presión en países que actúan de manera inaceptable para la comunidad global.²⁸⁵

También, juegan un papel muy importante en la protección del medio ambiente combatiendo diversos tipos de contaminantes y protegiendo la herencia nacional controlando el comercio en las artes y las antigüedades de colección.

De la misma forma, se aseguran de la protección y salud de sus ciudadanos a través la lucha contra el contrabando, especialmente de arma, explosivos, flora y fauna. Ayudan a la protección de los consumidores al garantizar que los productos manufacturados importados de países no miembros de la Unión cumplan con las regulaciones de seguridad y calidad. La comprobación de documentos y las inspecciones físicas son respaldadas por pruebas de laboratorio.

Además, la declaración en aduana es la fuente principal de información estadística sobre el comercio exterior de la Unión Europea con el resto del mundo. Por consiguiente, al igual que los servicios estadísticos, las aduanas deben garantizar el mantenimiento de información estadística pertinente y de calidad sin que ello suponga una carga excesiva para los declarantes así como la adaptación del sistema estadístico a la evolución internacional.

²⁸⁵ http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm/27.10.2005

De esta forma, la UE a través de los servicios aduaneros de sus miembros y junto con otros organismos nacionales, protege a sus ciudadanos efectuando controles sobre:

- Los peligros para la salud de alimentos tales como la carne, las aves, la leche, los huevos, las verduras, la fruta y el vino importados de terceros países,
- Los materiales radiactivos,
- El medio ambiente (control de los productos peligrosos y en la importación de desechos, control de los productos que puedan poner en peligro la capa de ozono),
- Control y prevención en el comercio internacional de especies de la fauna y flora silvestres en peligro de extinción (Convenio de Washington de 1983 - CITES).²⁸⁶

A este respecto, las aduanas están en primera línea de la actividad realizada para proteger a la UE y al mundo de las importaciones y exportaciones de productos peligrosos o perjudiciales para el medio ambiente . Durante la crisis de la dioxina, las aduanas fueron las encargadas de realizar el control primario de la devolución de cualquier mercancía de la que se sospechara que estaba contaminada. Algo similar se hizo con los productos irradiados tras Chernobil. La importancia cada vez mayor de este sector precisa que las aduanas colaboren con otros ministerios a fin de elaborar procedimientos de gestión de crisis futuras y realizar controles generales más eficaces.²⁸⁷

Con arreglo a la legislación nacional se practican también controles para prevenir el comercio ilícito pues dada la experiencia de las aduanas y su presencia física en los puntos de importación y de entrada, se les pide que intervengan durante los controles en una gama cada vez mayor de sectores en que se producen actividades ilícitas, tales como:

- Blanqueo de dinero: es importante la cooperación entre las aduanas para disuadir y descubrir los movimientos transfronterizos de estos fondos.
- Pornografía (en especial, la infantil): papel de las aduanas en la prevención del transporte de materiales pornográficos y en el descubrimiento de los productores y los consumidores.
- Armas: papel de las aduanas en el descubrimiento y el decomiso de armas importadas ilegalmente y en el hallazgo de los traficantes.
- Aplicación de sanciones internacionales: papel de las aduanas en la aplicación de medidas, como, por ejemplo, los embargos.²⁸⁸

El sistema aduanero de la UE contribuye a la aplicación de las políticas agrícola y de pesca comunes así como a su desarrollo y modernización. Las administraciones aduaneras controlan la

²⁸⁶ http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm27.10.2005

²⁸⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, “**Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativo a una estrategia para la Unión Aduanera**”, Bruselas, 2 de agosto de 2001, p.7

²⁸⁸ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/combating/index_en.htm/13.10.2005

importación de esos productos y recaudan los derechos correspondientes; también calculan y pagan las “devoluciones” previstas para las exportaciones a terceros países.

Todas estas funciones no podrían llevarse a cabo sin la participación de los funcionarios de las aduanas, que controlan la correcta aplicación de las disposiciones antes mencionadas en materia aduanera, son los guardianes de la política exterior de la Comunidad.

Las aduanas garantizan eficiencia, flexibilidad y dependencia en el desempeño de sus responsabilidades a través del uso de modernas planeaciones, control y métodos de trabajo. La sociedad tiene el derecho de demandar que sus impuestos sean usados económicamente bien por lo que las aduanas tienen que garantizar que esta demanda salga adelante con reformas estructurales fundamentales. En parte esto será posible solo con el extensivo uso de moderna información tecnológica, sensibilidad en el mejoramiento de la estructura operacional y la debida organización para eliminar los burocráticos trámites aduanales.

Las aduanas en la Unión Europea tal y como se ha revisado en este capítulo tienen una función vital para realizar los deseos de todos los ciudadanos, recaudar sus impuestos, proteger sus industrias, puestos de trabajo, salud y medio ambiente.

En este apartado se mostraron las funciones que llevan a cabo las aduanas europeas diariamente, por lo que su existencia resulta de extrema importancia no sólo para los miembros de la UE sino también para sus socios comerciales, quienes al igual que los usuarios europeos demandan un control ágil y preciso de los bienes que compran o venden.

A este respecto, hay que recordar que el proceso de integración económica en Europa inició hace más de tres décadas con un objetivo: crear un mercado común en el que los bienes, servicios, capitales y personas circularan libremente. Razón por la cual, en el siguiente capítulo se estudiará el progreso de la UE en el comercio internacional, pues uno de los motivos que inspiró a los primeros países miembros de la entonces CEE fue, precisamente mejorar su situación interna para demostrar que los productos europeos eran los mejores y así, elevar sus ingresos en materia de intercambio comercial. Al tiempo que se presentaba una nueva Europa, sin más conflictos bélicos por delante y con la clara idea de progresar y convertirse con el paso de los años en el mercado más importante de comercio.

4.2.4 ACTIVIDAD COMERCIAL

El proceso de integración de la CEE se convirtió en una proyección internacional de fundamental relevancia, misma que con la creación de la Unión Aduanera implicó el

establecimiento de una arancel común frente a terceros países. Pero pretendía conformarse con el objetivo de facilitar el tránsito de mercancías pues desde sus orígenes se ha exigido construir un mercado interior y más recientemente la unión monetaria e incluso la unión política.

La actual política comercial común de la UE ha tenido éxito pues no es considerada únicamente como un importante actor en la economía mundial, sino que se ha convertido en imprescindible interlocutor de la política internacional, a partir de la entrada en vigor del Tratado de la UE (TUE)²⁸⁹ cuyo objetivo original era constituirse en una potencia comercial, incluso desde el Tratado de Roma se decía que la Comunidad “contribuiría, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones, a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias”.²⁹⁰

La Unión económica es un elemento esencial para hacer posible ese objetivo, y ha contribuido en gran medida a su fortalecimiento económico, siendo hoy día el bloque comercial más grande del mundo. Le corresponde alrededor de una sexta parte del total del comercio mundial de mercancías (incluso excluyendo el comercio intracomunitario), lo que representa una proporción mayor que la de cualquiera de sus principales asociados y competidores: E.E. U.U. y Japón.²⁹¹ La política comercial de la UE se puede agrupar en tres grandes temas:

- Lo relativo a la política arancelaria dentro del mercado común,
- Las relaciones económicas internacionales de la UE a través de foros multilaterales o acuerdos regionales, con terceras naciones, las acciones a favor de países en transición y la política de desarrollo; y
- Las acciones de política agrícola, pesca, medio ambiente y regulación de los servicios relacionados con el comercio (inversión, telecomunicaciones, transporte y servicios financieros).²⁹²

El resultado de las distintas ampliaciones al interior de la UE es la consolidación del mercado más importante del mundo, si bien E.E. U.U. es la economía más fuerte, el bloque europeo logró hasta el año 2003, una cohesión económica de 15 países, constituyendo el mercado más atractivo en materia de servicios, manufactura y comercio. Por ello, a 5 décadas de la firma del Tratado de Roma, es ahora parte de la tríada económica mundial.²⁹³

²⁸⁹ Se estableció que la Comunidad Europea que sustituiría a la CEE adoptaría una política económica con base en la coordinación de los Estados miembros

²⁹⁰ Martínez C., José Ignacio, “**La nueva política comercial externa de la Unión Europea**”, en el libro Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales, 1ª ed., México, 2000, p. 227

²⁹¹ http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm/27.10.2005

²⁹² Martínez C., José Ignacio, Op., cit, p. 229

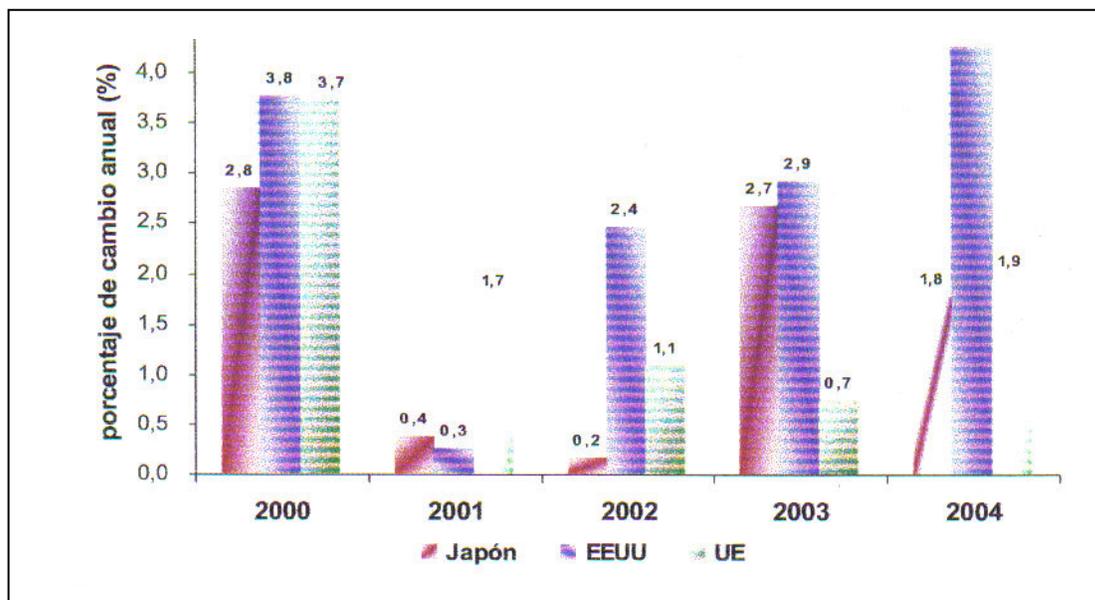
²⁹³ Martínez C., José Ignacio, “**La quinta ampliación de la Unión Europea: efectos para México bajo el TLCUEM**”, p.3

Con la integración de los últimos diez miembros, la UE se convirtió en el bloque más grande del mundo, representando un mercado de cerca de 455 millones de consumidores con un PIB de alrededor de 9.5 millones de Euros, además representará más del 20% del comercio mundial. Por ello, el replanteamiento del comercio exterior de la UE se da por medio de dos vías:

- La política comercial autónoma es aquella que de forma unilateral puede ser adoptada por las instituciones e la Unión , respetando, los compromisos d carácter multilateral suscritos como parte contratante de la OMC. Comprende una política arancelaria, un sistema de preferencias generalizadas y los regímenes de importación y exportación; y
- La política comercial convencional incluye acuerdos internacionales de distinto alcance que vinculan a la UE como firmante, con los distintos socios comerciales beneficiarios de los acuerdos, que pueden ser bilateral o multilaterales.²⁹⁴

A través de estos medios, la UE pretende alcanzar la madurez como potencia mundial, para lo cual es de suma importancia la relación privilegiada con E.E. U.U. y Japón ya que son sus principales socios comerciales.

CUADRO 4.2
CRECIMIENTO DEL PIB DE LA TRIADA



Fuente: Martínez C., José Ignacio, "La quinta ampliación de la Unión Europea: efectos para México bajo el TLCUEM", p.3

E.E. U.U. su mayor socio comercial representa cerca del 22% del comercio total de la UE (exportaciones más que importaciones). Mientras que con Japón, se centran en la necesidad de

²⁹⁴ Nieto S., José Antonio, "Fundamentos y políticas de la UE", 1ª ed., Madrid, 1995, p. 143

que el país asiático abra más su mercado a las mercancías e inversiones europeas y de que el Gobierno japonés adopte medidas eficaces para reactivar la economía, además el objetivo de la Unión para afianzar las relaciones con Japón es doble: provocar una mayor integración multilateral de la industria japonesa y desarrollar relaciones bilaterales más estrechas.²⁹⁵

Las relaciones con América Latina se sitúan en la faceta de no preferencial de la política comercial convencional de la UE debido a que los vínculos de comercio entre estos países y la UE son, por lo general, de escasa importancia y presentan una alta concentración sectorial y geográfica (concentrándose principalmente en Argentina, Brasil y México²⁹⁶). En segundo lugar, los acuerdos bilaterales actualmente existentes son objeto de una revisión y ampliación, destinadas a adecuar su contenido a las exigencias específicas derivadas del distinto nivel de desarrollo de los países latinoamericanos.

La UE impulsa a los países de África, Asia, América Latina y de otras regiones del mundo a que estrechen sus relaciones, tal y como lo han hecho los países de Europa ya que se considera que la integración en otras partes del mundo situará a sus socios comerciales en una mejor posición colectiva con vistas a beneficiarse de la globalización.²⁹⁷

Se negocia la creación de una Zona de Libre Comercio con los seis miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG, organización regional que agrupa a Arabia Saudita, Bahráin, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar), también se estudia la posibilidad de fomentar las relaciones económicas bilaterales con Irán y celebrar acuerdos de asociación y cooperación con Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética (Azerbaiyán, Kazajstán, Moldavia y Ucrania), los cuales después de la desaparición del bloque socialista, se muestran interesados en ser parte de la integración europea, iniciando acuerdos comerciales bilaterales con la UE.

Con respecto a los países del sur del Mediterráneo, que, por su proximidad geográfica, afinidades históricas, culturales y los flujos migratorios existentes y potenciales, son socios de importancia fundamental (mantienen con los países del Mediterráneo un importante superávit comercial, además las proyecciones demográficas indican que para el año 2025 la población de los países mediterráneos superará a la UE) y con quienes se lleva a cabo, tradicionalmente, una política de

²⁹⁵ Martínez C., José Ignacio, Op., cit., p. 240

²⁹⁶ Las relaciones comerciales entre la UE y México se saldaron en el primer trimestre del año 2005 con un balance positivo para la mancomunidad de tres mil millones 277 mil 913,2 dólares, cifras generadas de la Oficina de Estadísticas de la UE (Eurostat). Durante este periodo, las exportaciones mexicanas totales sumaron cuatro mil 310 millones 829 mil 640 dólares, mientras que importó del bloque europeo siete mil 568 millones 107 mil 561,2

²⁹⁷ Comisión Europea, "La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial", Bruselas, 2003, p. 13

integración regional denominada enfoque global mediterráneo siendo el objetivo principal la realización de una Zona de Libre Comercio euro mediterránea para el año 2010.²⁹⁸

Con Israel se firmó en 1964 un acuerdo tendiente al establecimiento de una Zona de Libre Comercio. Ha sido renovado a lo largo de los años setenta y ochenta, e implica la reducción de aranceles, aunque con ritmos distintos. Por su parte, Sudáfrica firmó en el año 2000 un acuerdo bilateral con los países de la UE sobre comercio, cooperación y desarrollo, según el cual ambas Partes, en un plazo de 12 años, concederán el régimen de libre comercio a sus exportaciones mutuas.²⁹⁹

Con el Convenio de Lomé (firmado por primera vez en 1975 y renovado en cuatro ocasiones) se ha establecido una relación especial entre la UE y 69 países de África, el Caribe y el Pacífico, a estos países se les concede un acceso preferencial a los mercados comunitarios, en virtud de los cual el 99% de los productos de estas regiones se importarán libre de aranceles. Asimismo, las exportaciones comunitarias a esos países disfrutaban del trato de nación más favorecida.³⁰⁰

Con los países de Asia, desde el punto de vista comercial, estas naciones se encuentran al igual que las latinoamericanas, en el capítulo de no preferencial. Se tienen firmados acuerdos de cooperación, entre los que se incluyen las dos potencias demográficas del área: China e India. También ha suscrito acuerdos de Cooperación con el Consejo del Golfo (Emiratos Árabes, Bahrein, Arabia Saudita, Omán, Qatar y Kuwait) y con el ASEAN (Indonesia, Singapur, Malasia, Tailandia, Filipinas, Brunei).³⁰¹

Además, la UE ha celebrado acuerdos de unión aduanera con Turquía, San Marino y Andorra, sin embargo, para celebrar nuevos acuerdos, las negociaciones no podrán empezar hasta que esos países hayan adecuado suficientemente sus normas a las comunitarias y desarrollado una capacidad administrativa suficiente para aplicarlas.

Sin embargo en un principio los trabajos para construir una Unión Aduanera, en poco más de diez años, entre enero de 1958 y julio de 1968, consistieron en la supresión de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y en un breve periodo que finalizó en 1970 la Comunidad se transformó, gracias a lo cual todo producto que hubiese sido importado

298 Fontaine Pascal, “Comisión Europea”. Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las comunidades Europeas, Bruselas, 2003, p. 52

299 Fontaine, Pascal., Op., cit, p. 53

300 Martinez, C., José Ignacio, Op., cit, p. 246

301 Ibid, p. 162

después de pagar la tarifa común, fue considerado como producto comunitario pudiendo, en consecuencia, beneficiarse del trato dispensado a los bienes producidos en la CEE.³⁰²

En la actualidad la mayoría de las importaciones de la UE ya están exentas de derechos de aduana o ingresan con derechos preferenciales en virtud de acuerdos comerciales bilaterales o del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión. Por ejemplo, más de 50% de los productos siderúrgicos acabados de países de Europa Central y Oriental con los que la UE tiene acuerdos bilaterales entran exentos de derechos de aduana.³⁰³

El papel tradicional de las aduanas en la actividad comunitaria ha consistido fundamentalmente en recaudar los derechos de aduana, que representan una contribución considerable al presupuesto de la UE. Siguen desempeñando esa importante función, pero, debido a las numerosas reducciones de derechos de aduana resultantes principalmente de las negociaciones realizadas en la OMC, la multiplicación de acuerdos preferenciales de la UE con terceros países y varias medidas autónomas, la proporción que representan los derechos de importación en los recursos propios está disminuyendo, si bien las cantidades recaudadas siguen siendo de importancia. Los derechos de importación recaudados por los Estados miembros en nombre de la UE en los últimos años fueron los siguientes:

- 14.632 millones de euros (19,1% de los recursos presupuestarios totales)
- 14.608 millones de euros (17,9%)
- 14.193 millones de euros (17,3%).³⁰⁴

Asimismo debe tenerse plenamente en cuenta el papel que desempeñan las aduanas en lo que se refiere al elemento del IVA del presupuesto comunitario ya que suelen representar el primero y último punto oficial de contacto para las mercancías importadas o exportadas sujetas al IVA. Por tanto, los controles aduaneros, especialmente para la recaudación del IVA en las fronteras exteriores, son importantes para garantizar que las mercancías entran en el sistema fiscal en lugar de desaparecer en la economía sumergida y evitar el fraude resultante de exportaciones ficticias. Una actuación aduanera y fiscal coherente es fundamental para cualquier actividad de lucha contra el fraude pensada para evitar, en especial, la evasión fiscal.³⁰⁵

Además, en muchos casos los Estados miembros utilizan con fines nacionales la experiencia de las aduanas en los controles del comercio y en fiscalidad haciendo que sus administraciones

³⁰² Manchon F., Novelo F., y Lerman, A, “Integración: Unión Europea, TLCAN y MERCOSUR”. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, 1ª ed., México, 2000, p. 57

³⁰³ Comisión Europa, Op., cit, p. 11

³⁰⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, Op., cit., p.6

³⁰⁵ Ibid, p. 5

aduaneras sean competentes para determinados asuntos que van más allá de la mera administración de la unión aduanera.

La legislación aduanera ha sido uno de los objetivos principales de la UE en su intento por mejorar el funcionamiento no sólo de las aduanas, sino también de otros sectores fundamentales para sus economías, esto a través del intento por implementar una sola legislación para los 25 países con el fin de lograr unanimidad en sus acciones pues como se mostrará más adelante, en la mayoría de los casos, los Estados aplican leyes y normas en su territorio, mismas que son contrarias para los demás miembros. Este hecho es verdaderamente asombroso, debido a que ahora los 25 países deben estar de acuerdo en todas las decisiones que tomen y más en aquellas relacionadas con el comercio internacional, específicamente con las aduanas. Pero antes de analizar estas cuestiones, se mencionarán las principales leyes en materia aduanera subrayando el gran avance que han tenido desde la formación del Mercado Único.

4.3 REGLAMENTACIÓN JURÍDICA

Entre 1968 y 1993 además de una legislación esencial para una unión arancelaria, se fue creando progresivamente una legislación aduanera, con objeto de garantizar que siempre que se importaran mercancías en la entonces CEE, estas estuvieran sujetas no sólo a las mismas normas arancelarias sino también a las mismas disposiciones aduaneras, y asegurarse de este modo que el arancel fuese aplicado del mismo modo en todas partes. Se trabajó con ahínco para establecer normas de origen, procedimientos para el depósito de mercancías y todos los demás instrumentos comunes.

Los países miembros de la UE no tienen ya, por lo tanto, mucha autonomía en uno de sus campos centrales de la política en general: la formulación de la política de comercio exterior. Pueden sí, firmar acuerdos comerciales y de cooperación económica diversos con terceras naciones, pero estos acuerdos tienen que respetar el marco general no solo de la apertura de los mercados comunitarios, sino también de la política comercial exterior de la UE con sus preferencias generales, específicas, prioridades y políticas industriales y agrícolas.³⁰⁶

Los obstáculos originados por las diferentes normas nacionales en materia de libre circulación de bienes, tenían el doble efecto de incrementar los costes y de distorsionar los sistemas de producción. Todo lo cual contribuía a desanimar la cooperación entre las empresas, impidiendo la creación de un verdadero mercado común de productos industriales. En esta área de problemas, el método de la armonización constituyó la piedra angular de la acción de la CEE durante sus

³⁰⁶ Sukup Víctor, “Europa y la Globalización. Tendencias, problemas, opiniones”. Ed. Corregidor, 1ª ed., Buenos Aires, 1998, p. 63

primeros 25 años, y permitió lograr notables progresos en cuanto al establecimiento de normas comunes.³⁰⁷

En lo sucesivo, la armonización de las legislaciones habría de limitarse a establecer las exigencias esenciales a que técnicamente han de ajustarse los productos para circular libremente por el territorio de la UE. Las especificaciones técnicas correspondientes pasaron a definirse como normas europeas.

La dimensión europea de los derechos a la importación y la armonización legislativa total en materia aduanera exige que todos los Estados Miembros apliquen la legislación y recauden con los mismos criterios y eficacia. Por ello, las administraciones aduaneras de la UE y la Comisión Europea se reúnen, principalmente en Bruselas, en el ámbito de la Comisión y también en el Consejo, para asegurar la uniformidad en la aplicación de la legislación y también para solucionar problemas o modificar la legislación aduanera comunitaria.

Por lo que refiere a la regulación de los documentos que amparan las mercancías que se presentan ante la aduana es la Directriz del Consejo (68/312/CE), de 30 de julio de 1968 referente a la armonización de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas a la presentación en aduana de las mercancías que llegan al territorio aduanero de la Comunidad o procedan de una zona franca, así como las reglas concernientes al depósito provisional cuando en un país de la Unión exista tal régimen o esté prevista su creación.

Asimismo se exige que todas mercancías que se presentan ante la aduana cuenten con la debida declaración de las mismas, así como todos los documentos necesarios para su correcta comprobación. Se establece que “todo documento comercial, administrativo o aduanero puede, en las condiciones fijadas por las autoridades nacionales competentes, ser considerado como declaración sumaria cuando contengan el nombre, la naturaleza, la marca y el número de bultos, la naturaleza y el peso bruto de las mercancías así como la naturaleza y las características del medio de transporte por el que las mercancías han sido transportadas”.³⁰⁸

Una medida importante fue el Documento Único Administrativo (DUA), en 1988, así como la simplificación de los procedimientos aduaneros. El DUA se creó como formulario de declaración único en sustitución de 150 documentos distintos que se utilizaban anteriormente en las administraciones aduaneras de los Estados miembros, además con la presentación de dicho documento cualquier mercancía importada hacia la UE está en condiciones de beneficiarse de la

³⁰⁷ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 281

³⁰⁸ Guerra R., Alejandra. Op., cit, p. 196

libre práctica o de acogerse temporalmente a alguno de los regímenes suspensivos del pago de derechos de importación.

Para perfeccionar la UE se llevo a cabo una prolija labor de armonización de la legislación con la finalidad última de llegar a un Código Aduanero Comunitario. En los aspectos funcionales, la UE se inscribe en un modelo de organización con funciones a distribuir entre las administraciones nacionales y lo servicios de la Comisión, con asunción futura de los cometidos esenciales por una Administración Aduanera Comunitaria.

La legislación aduanera básica está contenida en el Código Aduanero Comunitario³⁰⁹ y en la Nomenclatura; las demás políticas, que las aduanas aplican en las fronteras, están incorporadas en otros actos legislativos. El 19 de octubre de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el Reglamento número 2913/1992 del Consejo, de 2 de octubre de 1992, por el que se aprobaba el Código Aduanero Comunitario (CA). Con este documento se consolidó toda la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableciendo el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Comunidad.³¹⁰

Con base en las disposiciones contenidas en el Código Aduanero Comunitario, las aduanas de los Estados miembros de la Unión se convierten en una sola que actúa con independencia y superioridad con respecto a aquéllas que la conforman.³¹¹

El Comité podrá examinar cualquier cuestión relativa a la normativa aduanera suscitada por su presidente, ya sea por propia iniciativa de éste o a instancias del representante de un Estado miembro.³¹²

A raíz de la creación del mercado único, se lograron grandes avances en el sector aduanero, sobre todo en el ámbito legislativo, en el que la aprobación del Código Aduanero Comunitario y sus disposiciones de aplicación constituyen una base sólida de actuación. La incorporación de la legislación relativa a las aduanas en el arancel integrado de las Comunidades Europeas (TARIC)³¹³ también ha influido en gran medida en la aplicación de la política económica y comercial, en

³⁰⁹ Con el Código Aduanero de 1994 se consolidó toda la legislación aduanera comunitaria en un texto único y estableciendo el marco jurídico para los procedimientos de importación y exportación de la Comunidad. Está basado en el principio general de que los procedimientos establecidos deben evitar la interrupción de los flujos comerciales, buscando un equilibrio adecuado entre libertad de comercio y responsabilidad de los agentes comerciales por una parte, y el necesario control, por otra.

³¹⁰ Guerra R., Alejandra, Op., cit, p. 132

³¹¹ Ver Anexo 2

³¹² Guerra R., Alejandra, Op., cit, p. 101

³¹³ Es un sistema de información administrado por la Comisión, que agrupa más de 4,000 actos legislativos comunitarios en una publicación electrónica de 18,000 líneas. Se actualiza y envía a los Estados miembros cada día laborable en 11 lenguas comunitarias.

especial garantizando una aplicación uniforme de las medidas arancelarias a los agentes económicos.

Las aduanas de la UE llevan a cabo sus actividades en un marco reglamentario común basado en disposiciones comunes de aplicación y un arancel aduanero común. Por tanto, desde un punto de vista jurídico, la mayoría de las medidas ya existen. En el terreno operativo, la situación es bastante distinta, ya que hay 25 administraciones diferentes con competencias nacionales diferentes a las que se pide que actúen como si fueran una sola a la hora de aplicar el Derecho aduanero uniforme y el arancel común.³¹⁴

En diciembre de 1996 el Parlamento y el Consejo adoptaron la propuesta de la Comisión relativa a un programa de acción para las aduanas en la Comunidad, que consistía en un conjunto de directrices para que los servicios aduaneros efectuaran sus funciones dentro de la dimensión comunitaria. Todo ello sin invadir las competencias nacionales.

Los programas de acción de la UE para las Aduanas 2000 y 2001 existen desde hace más de once años. El programa Aduana 2002 amplió considerablemente el ámbito de aplicación del programa inicial añadiendo a las acciones previstas en Aduana 2000 los costes de mantenimiento y desarrollo de sistemas informáticos y actividades de formación. El principal objetivo de las acciones emprendidas en el marco de estos programas consiste en garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de la UE.

Otro de los objetivos de los programas Aduana 2000, 2002 y 2007 es establecer en todos los puntos de la frontera exterior de la Unión Europea procedimientos y controles aduaneros de eficiencia equivalente, con objeto de lograr el buen funcionamiento del mercado interior. En el programa Aduana 2000 (**Decisión nº 210/977CE**) aplicado del 1º de enero de 1996 al 31 de diciembre de 2000 los objetivos pretendidos fueron:

- Garantizar la aplicación uniforme de la normativa comunitaria y las políticas comunes;
- Proteger los intereses de los ciudadanos y los agentes económicos;
- Prevenir el fraude y los tráficós ilícitos;
- Reforzar la eficacia de las Administraciones aduaneras nacionales;
- Facilitar el desarrollo de la cooperación entre Administraciones aduaneras nacionales (de los Estados miembros), y entre éstas y la Comisión.

³¹⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativo a una estrategia para la Unión Aduanera”, Bruselas, 2 de agosto de 2001, p.5

- Visitas a las aduanas de los Estados miembros por equipos mixtos de la Comisión y de los Estados miembros (lo que se denomina "supervisión"), con el fin de identificar las mejores prácticas o las posibles deficiencias de las medidas de control.
- Intercambios de funcionarios de aduanas entre las distintas administraciones para que amplíen su experiencia, así como un desarrollo de programas comunes de formación.³¹⁵

La Decisión prolonga el programa Aduana 2000 hasta el 31 de diciembre de 2002, reanudando el conjunto de las acciones relativas a los métodos de trabajo, la informatización y la formación de los funcionarios de las administraciones aduaneras.

En el programa Aduana 2002, la Comisión y los Estados miembros se comprometieron a crear nuevos sistemas de comunicación e intercambios de informaciones, manuales y guías cuando sea necesario. Para garantizar la interconexión y la interoperatividad de los sistemas, las bases de datos comunitarios, el material, los programas informáticos y las conexiones a la red deben ser comunes a todos los Estados miembros, también se retoman los intercambios de funcionarios y los seminarios.³¹⁶

El informe provisional de la Comisión sobre el programa Aduana 2002 concluyó que los primeros resultados fueron positivos y alentadores. El programa hacía más hincapié en las mejores prácticas y operativas de lo que se hacía en el programa anterior. Dicho documento destacaba la necesidad de establecer objetivos mensurables más estrictos, combinados con indicadores que muestren los efectos concretos de las distintas actividades. Las principales diferencias entre Aduana 2002 y 2000 son:

- La integración de actividades de formación y de proyectos de informatización de las Aduanas.
- La instauración de un Grupo de Política Aduanera oficial (que debe concebir un enfoque común de esta política) y de un Comité de Aduanas 2002 (en el que se adoptan las medidas de ejecución del programa).
- El aumento del presupuesto del programa que pasa a ascender a 135 millones de Euros para el periodo 1996-2002.
- La prorrogación de la duración del programa hasta el 31 de diciembre de 2002.
- La apertura del programa a los países candidatos.³¹⁷

³¹⁵ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/c2007/customs_2007_2_en.htm/13.10.2005

³¹⁶ Decisión 105/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17.12.1999 (DO L 13 DE 19.01.2000), p. 1

³¹⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la oportunidad de prorrogar el programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007)", Bruselas, 23 de enero de 2002, p. 2

Tras año y medio de funcionamiento, la conclusión principal del informe correspondiente es que resulta necesario proponer un nuevo programa **Aduana 2007 (Decisión nº 253/2003/CE)**.³¹⁸ El nuevo programa se estableció para el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007, con el fin de apoyar y servir de complemento a las acciones emprendidas por los Estados miembros para garantizar el funcionamiento eficaz del mercado interior en el ámbito aduanero. Se solicitó a las administraciones aduaneras que continuarán explotando el potencial de desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación para prestar servicios electrónicos más eficientes y accesibles que ahorraran costos a los empresarios y sirvieran para fomentar la competitividad europea y la eficacia del mercado único.³¹⁹ Se deberán lograr las mejoras siguientes:

- La intensificación de la lucha contra el contrabando;
- La mejora de la preparación para la ampliación;
- Iniciativas de informatización dirigidas a normalizar el tratamiento de los intercambios de datos entre operadores y Estados miembros;
- Objetivos e instrumentos de trabajo más estructurados.

Se urge a los Estados a que las acciones en materia aduanera concedan la prioridad a la mejora de los controles antifraude, la reducción de los costes de cumplimiento de la legislación aduanera sufragados por los operadores económicos.³²⁰

Entre las prioridades de este programa destacan:

- Reforzar la normalización y la simplificación de los procedimientos, regímenes y controles aduaneros;
- Mejorar la coordinación de los laboratorios que realizan análisis con fines aduaneros, así como la cooperación entre ellos, con objeto de garantizar, en particular, una clasificación arancelaria uniforme y sin ambigüedades en toda la UE;
- Contribuir a la creación de un entorno aduanero electrónico que elimine el papel de los procedimientos y permita un acceso permanente de los operadores económicos a las aduanas, desarrollando los sistemas de comunicación y procediendo a las modificaciones legislativas y administrativas necesarias y
- Garantizar el funcionamiento de los sistemas de comunicación e información existentes y, si fuera necesario, elaborar y establecer nuevos sistemas.³²¹

³¹⁸ En el texto oficial se menciona que la aplicación del programa se coordinará y se organizará en estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros en el marco de la política común desarrollada por el Grupo de política aduanera.

³¹⁹ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/c2007/customs_2007_2_en.htm/13.10.2005

³²⁰ Decisión No 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007)

³²¹ http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/rpt/2003/com2003_067es01.pdf/10.11.2005

Para alcanzar estos objetivos se podrán utilizar distintos instrumentos, como los sistemas de comunicación e intercambio de información, los grupos de gestión, los grupos de proyecto, análisis comparativos, intercambios de funcionarios, seminarios, talleres, medidas de seguimiento , acciones externas y actividades de formación.

A pesar de contar con un amplio acervo de leyes, normas y programas, las aduanas europeas tienen problemas como todas las administraciones aduaneras del mundo. Sin embargo, resulta interesante, analizarlos porque en el capítulo quinto se compararán con las aduanas mexicanas. Para adentrarnos más en el estudio de las aduanas europeas, es preciso enfocarnos en revisar los problemas que presentan de contrabando, infraestructura y competitividad, temas que a continuación se estudiarán.

4.4 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LAS ADUANAS EUROPEAS

Sin duda, son varios los problemas que actualmente enfrentan las aduanas europeas, siendo uno de los más importantes el contrabando que afecta a las economías miembro de la UE y se refleja en la pérdida de empleos. Entre las razones sobresale la evasión de impuestos pero también la introducción de bienes que no se encuentran fácilmente en la UE.

La infraestructura en los países miembros de la UE quienes a pesar de los niveles tan elevados de intercambio comercial que presentan, sus puertos, aeropuertos, carreteras y vías ferroviarias son suficientes para manejar diariamente la entrada y salida del territorio europeo. Se consideró como uno de los elementos más importantes a revisar, pues si no se cuenta con una buena infraestructura, de nada servirán los esfuerzos en materia de competitividad, tema que igualmente será analizado.

Por lo que respecta a la competitividad, tal vez éste sea uno de los temas en lo que se pone más énfasis en la UE, pues consideran que las aduanas en labor conjunta con empresarios y gobiernos, pueden disminuir grandes costos y tiempos de los bienes durante el despacho de los bienes. Razón por la cual se han implementado varias medidas para continuar con el gran avance que en esta materia se ha tenido.

4.4.1 CONTRABANDO

Aunque en la normativa aduanera de la UE no se hace referencia específica al contrabando como tal, las administraciones aduaneras de los Estados miembros, dentro de sus legislaciones, si consideran la existencia y regulación de este ilícito. Por citar un ejemplo, España en su Ley

Orgánica 7/1982 de 13 de julio y la 3/1992 de 30 de abril, consideran reos del delito de contrabando a aquellos que:

- Importaren o exportaren géneros de lícito comercio sin presentarlos para su despacho en las oficinas de aduanas;
- Realicen operaciones de comercio, tenencia o circulación de géneros de lícito comercio de procedencia extranjera, sin cumplir los requisitos establecidos para acreditar su lícita importación;
- Importaren, exportaren o poseyeren géneros prohibidos;
- Exportaren sin autorización obras y objetos de interés histórico o artístico;
- Exportaren material de defensa de doble uso sin autorización o habiéndola obtenido mediante declaración falsa, incompleta en relación con la naturaleza y/o el destino último de los mismos o de cualquier otro modo ilícito.³²²

Se consideran artículos o géneros prohibidos los que como tales se hallen comprendidos en los aranceles de aduanas y todos aquellos que por razones de higiene, seguridad u otra causa cualquiera estén prohibidos expresamente por disposición con rango de ley en la importación, exportación, circulación, comercio, tenencia o producción.

Entre las administraciones aduaneras tendrá lugar una cooperación transfronteriza de conformidad con el Convenio relativo a la asistencia mutua, se prestarán recíprocamente ayuda necesaria en personal y en organización con el objeto de prevenir, investigar y perseguir infracciones y contrabando en los siguientes casos:

- Tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotróficas, armas, municiones, explosivos, bienes culturales, residuos peligrosos y tóxicos, materiales nucleares, biológicas y químicas,
- Comercio transfronterizo ilegal de mercancías sometidas a gravamen, practicado y eludiendo obligaciones fiscales o con el objeto de conseguir ilegalmente el pago de prestaciones públicas relacionadas con la importación o exportación de mercancías, cuando la magnitud de las transacciones y el riesgo que resulte desde el punto de vista tributario y de subvenciones pueda generar cargas financieras importantes para el presupuesto de la UE o de los Estados miembros.
- Cualquier otro comercio de mercancías sometidas a prohibición por las normativas aduaneras comunitarias o nacionales.³²³

³²² Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, Op., cit., p. 339

³²³ Guerra R., Alejandra, Op., cit, p. 167

La UE ha establecido que en caso de que las mercancías falsificadas, piratas y, en general aquellas que vulneren un derecho de propiedad intelectual sean originarias o procedan de terceros países, será conveniente prohibir su introducción en el territorio aduanero de la comunidad, su inclusión en un régimen de suspensión y su colocación en zona franca o deposito franco, además de establecer un procedimiento para que las autoridades aduaneras puedan intervenir para garantizar en las mejores condiciones el respeto de esta prohibición. La intervención consistirá en suspender la concesión del levante para el despacho a libre práctica, la exportación, reexportación o retención y se aplicará a toda aquellas mercancías que vulneren determinados derechos de propiedad intelectual, que se exporten, se reexporten o salgan el territorio aduanero de la Unión.³²⁴

En el “Acuerdo Europeo relativo a la Supresión Gradual de los Controles de las Fronteras Comunes (Acuerdo de Schengen, firmado entre los Gobiernos de Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, la República Federal Alemana y Francia)” las partes se comprometieron a reforzar la cooperación entre sus autoridades aduaneras y policiales, en especial en la lucha contra la criminalidad, sobre todo el tráfico ilícito de estupefacientes, armas, la entrada y estancia irregulares de personas, el fraude fiscal, aduanero y el contrabando. Con estos fines, respetando sus legislaciones internas, se acordó mejorar el intercambio de información y reforzarlo por lo que respecta a los datos que puedan ser de interés para las otras partes en la lucha contra la criminalidad.³²⁵

El 22 de diciembre de 1994, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) 3295/94 por el que se establecen medidas dirigidas a prohibir el despacho a libre práctica, la exportación, la reexportación y la inclusión en un régimen de suspensión de las mercancías con usurpación de marca y las mercancías piratas, debido al incremento entre 1998 y 2001 del número de objetos que vulneraban un derecho de propiedad intelectual interceptados por las aduanas en las fronteras exteriores de la Unión, subió el 900%, pasando de 10 a 100 millones de unidades en 4 años.³²⁶

Se está produciendo un creciente descubrimiento de fraudes en las importaciones de productos procedentes de Asia (textiles y calzado) relacionados con la economía sumergida. Las importaciones son realizadas por sociedades de vida efímera que transmiten los productos a empresas con actividades ocultas o con un nivel de incumplimiento fiscal muy elevado. En estos

³²⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, “**Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y las medidas que deben de tomarse respecto de las mercancías que vulneren determinados derechos de propiedad intelectual**”, Bruselas, 20 de enero e 2003, p.10

³²⁵ “**Acuerdo Europeo relativo a la Supresión Gradual de los Controles de las Fronteras Comunes (Acuerdo de Schengen)**” 14 de junio de 1985, p. 3

³²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas. Op., cit., p.2

casos el fraude fiscal tiene un claro componente de competencia desleal y, en ocasiones, las importaciones son de productos falsificados.³²⁷

Uno de los problemas que aqueja a las aduanas europeas el aumento del tráfico marítimo y de barcos pequeños, especialmente de tanques de petróleo, que al mismo tiempo han incrementado la contaminación causada principalmente por el descargue ilegal de agentes contaminantes sobre el mar. Ante esta situación, se ha creado un plan para atacar estas devastadoras prácticas, movilizand o a las administraciones correspondientes.

El contrabando de cigarrillos es un problema para todos los Estados miembros, y para muchos terceros países, que ocasiona serias pérdidas a los presupuestos comunitarios y nacionales. Los organizadores de los fraudes realizan beneficios enormes, y el contrabando de cigarrillos está a menudo relacionado con otras actividades ilegales como el fraude del IVA, el blanqueo de capitales y el comercio ilícito de estupefacientes. Especialmente en el sector de los cigarrillos, los defraudadores tratan el fraude como un negocio mundial para el cual disponen de recursos enormes y de infraestructuras muy sofisticadas.³²⁸

Como se ha visto, el problema del contrabando ha ido adquiriendo cada vez más importancia para las autoridades europeas quienes tienen ante sí el gran reto de disminuir los volúmenes de mercancías que ingresan a su territorio de forma ilegal pues como se mencionó no sólo contribuyen a perder empleos, sino que también es una pérdida de ingresos para la UE.

Antes de estudiar las medidas que se han implementado al respecto, en el siguiente apartado se indicará el nivel en que se encuentra la infraestructura portuaria, aérea, ferroviaria y carretera de los países miembros de la UE. Aunque este tema parezca no tener concordancia con las aduanas, es todo lo contrario pues es un tema fundamental para comprender que el buen funcionamiento de las aduanas corresponde a una labor conjunta no sólo del medio aduanero sino también de otros sectores, pues de nada servirían los esfuerzos por disminuir costos a las empresas en el tiempo que permanecen en las aduanas, sí ese mismo ahorro repercute en las altas cuotas que pagan los transportistas en las carreteras o puertos europeos. O de igual manera, si se reducen los trámites a la importación, por ejemplo, para lograr una rápida llegada de los productos a su lugar de destino pero en el recorrido se pierde horas y hasta días debido al mal estado de las carreteras.

³²⁷ El comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, presentó el pasado 10 de noviembre de 2004 un plan de acción destinado a reducir la avalancha de falsificaciones de productos y copias piratas fabricadas en China, Brasil, Turquía, Rusia o Taiwán, y evitar así las pérdidas millonarias que provoca en la industria comunitaria y los riesgos para el consumidor. Los estudios realizados por la OCDE en 1998 y por la Cámara de Comercio Internacional en 1997 apuntan a que la falsificación representa del 5 al 7% del comercio mundial, es decir, 250 000 millones de euros por año, y ha tenido como consecuencia la pérdida de 200 000 empleos en Europa

³²⁸ Informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude Informe de actividades del período del 1 de junio de 2000 al 31 de mayo de 2001, p. 26

4.4.2 INFRAESTRUCTURA

Aun existen algunas carencias en cuanto al transporte en la UE, los elementos esenciales de la construcción del Mercado único del transporte e han desarrollado mucho. Si bien es cierto que teniendo en cuenta el potencial de crecimiento, las externalidades positivas y negativas, todavía se dan circunstancias que repercuten en disfavor de la dinámica productiva y del bienestar de la sociedad en conjunto.

Es innegable que sin transporte la circulación de mercancías se torna lenta. Por esta razón la competencia europea en la materia ya se incluyó al momento de sentar las bases del “mercado común” y quedo reflejada en los Tratados comunitarios iniciales. Se debe perseguir el objetivo de garantizar condiciones optimas – y uniformizadas- para que las prestaciones de servicios por cualquier medio de transporte sean seguras, eficaces y de calidad. Los transportes son prestaciones de servicios que en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se regulan en el Titulo IV (arts. 74 a 84), actual Título V (arts. 70 a 80). El artículo 74 refiere a la instauración de un política común de transportes para sustituir las políticas nacionales.³²⁹

El transporte cabe conceptuarlo como un elemento inseparable de cada sector económico, y regularlo entonces en función de las características y exigencias de cada actividad. Pero puede considerarse también como un sector productivo independiente, en cuyo caso su régimen debe determinarse en función de sus propias exigencias, como ocurre con los demás sectores, ya sean agrícolas, industriales o comerciales.

Para el transporte aéreo, también se admitió la posibilidad de regularlo en común, si así se decidía por unanimidad. Por ello, la principal elaboración de la Comisión, en principio, fue un memorando, en el que se propugnaron cuatro grandes objetivos en orden a una política de mejora de las estructuras:

- Establecimiento de una densa red de líneas aéreas, acompañada de servicios eficaces, a los precios más bajos posibles.
- Equilibrio financiero de las compañías, disminución de los costes de explotación y aumento de la productividad.
- Mejora de la situación del personal de las compañías.
- Actuación, teniendo en cuenta el medio ambiente, para una utilización racional de la energía y un mejor desarrollo regional.³³⁰

³²⁹ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 442

³³⁰ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 444

Mientras, en febrero de 1980 el Parlamento adoptó una resolución para dar impulso a la política común de transportes, al considerar que sus deficiencias comprometían el propio desarrollo de la CEE. En consecuencia, el Parlamento solicitó que, con carácter prioritario, se procediese a afrontar las siguientes tareas urgentes:

- Mejora de la situación financiera de los ferrocarriles, incrementando la cooperación entre ellos, así como de la seguridad del tráfico aéreo, y adaptación de la política comunitaria a los importantes cambios previsibles en el escenario mundial.
- Defensa de los intereses de la navegación marítima de la CEE frente a la política expansionista de terceros países.
- Mejora del tránsito a través de Austria y Suiza, mediante una tarificación equitativa de los costos de infraestructura, de su modernización y con la utilización del transporte combinado.
- Reglamentación de las relaciones exteriores de la CEE en el campo de la navegación interior.

A partir de 1985 la política común de transportes cobra fuerza, el Consejo impulsó una nueva política comunitaria de transportes, el cual se vio reflejado en el Libro Blanco de la Comisión el 28/29 de junio de ese mismo año con el fin de lograr la unificación del mercado interior para 1992, se contenían los siguientes extremos en relación con el transporte:

- Supresión, para 1988 a más tardar, de todas las restricciones cuantitativas (cuotas) del transporte de carretera, con libertad de los no residentes de participar en el cabotaje en cualquier otro Estado miembro.
- Libre prestación de servicios de transporte marítimo entre los Estados miembros a más tardar a fines de 1986.
- Mayor libertad de transportes aéreos entre los Estados miembros para 1987, con cambios en el sistema de derecho de establecimiento, y con la aprobación de las tarifas y la limitación del derecho de los Gobiernos a restringir la capacidad y el acceso al mercado (desregulación).³³¹

El Consejo Europeo acogió favorablemente el Libro Blanco, e invitó a la Comisión a formular propuestas para cumplir los calendarios. La presidencia del Consejo, por ese entonces italiana, formuló un documento conocido como Master Plan³³² con la finalidad de proponer un programa marco común en materia de transportes. Las áreas de actuación comunitaria fueron:

- Armonización e integración del sistema y de los modos de transporte.

³³¹ Ibid, p. 447

³³² Aprobado en el Consejo de Ministros el 14 de noviembre de 1985

- Acondicionamiento de los grandes ejes de infraestructura, a efectos de unificar realmente a las naciones europeas, teniendo en cuenta el crecimiento, y la coexistencia de zonas geográficas muy diferentes.
- El diseño de una red de ferrocarril de alta velocidad, así como la aplicación de otras disposiciones específicas en el campo del transporte terrestre, aéreo y marítimo.
- Problemas de tránsito y de paso de fronteras, con la simplificación y eliminación gradual de los controles aduaneros y de las formalidades en frontera.
- Seguridad en los transportes, para determinar los adecuados umbrales de los diversos modos, a fin de asegurar su utilización más adecuada.

En 1958, sólo había alrededor de 3 000 Km. de autopistas en los países que ahora constituyen la UE. Hoy en día, hay 52000 Km, razón por la cual, la carretera asegura por sí sola en torno al 85% del transporte de mercancías por vía terrestre dentro de la UE. De ahí que la realización del gran mercado en 1993 deba ir acompañada de la eliminación de todas las trabas al intercambio creadas por la disparidad de normas.³³³

Entre 1991 y 2001, el volumen de bienes transportados por carretera en la UE calculado en millones de toneladas por kilómetro, aumentó en un 3.5% anual, es decir, un aumento del 38% a lo largo de dicha década. La carretera gana 3 puntos hasta hacerse con el 45% de las mercancías transportadas en la UE en 2001, en detrimento principalmente del ferrocarril, cuya parte “modal” disminuye en la misma proporción hasta representar tan sólo el 8%. El transporte por carretera es sin lugar a dudas un elemento clave del desarrollo del mercado interior europeo. Y cuanto más se abre y se unifica dicho mercado, mayor es el crecimiento de este sector.³³⁴

Por esta razón el 24 de octubre de 1994 se da a conocer la resolución del Consejo donde se apuntaba la necesidad de introducir sistemas de esa clase y de carácter compatible: para contribuir a la creación de infraestructuras europeas de información de fácil intercambio. Sobre todo, se insiste en la importancia de los sistemas de información y alerta interoperables en el tráfico aéreo, la creación de un sistema europeo de identificación de buques, y lo propio para el tráfico ferroviario. Además el 2 de mayo de 1997, en una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, se enumeran las ventajas de la telemática en el sector del transporte al objeto de garantizar una conducción más segura; a base de ofrecer apoyo logístico a los transportistas y una gestión más eficaz de los flujos.³³⁵

³³³ Publicación de la Comisión Europea, “**Rumbo al crecimiento. La economía de la Unión Europea**”, Bruselas, 1993, p3.

³³⁴ Comisión Europea, “**Transporte por carretera. ¿Qué hace Europa?**”, Bruselas, 2003, p.3

³³⁵ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 453

Por lo que respecta a los ferrocarriles, en 1965 transportaban más de la tercera parte de las mercancías en Europa. En 1990 esa proporción se había contraído al 7.5%. tal declive relativo se explica por toda una serie de cambios estructurales, y especialmente por la competencia de la carretera. Como consecuencia de lo anterior, la situación financiera de los ferrocarriles fue deteriorándose, inclusive para los Estados miembros era visto como un servicio público muy deficitario, que se mantenía por razones estratégicas pues sus ventajas son innegables desde el punto de vista energético, ecológico e incluso de seguridad.

Ante esta situación, en 1993 la Comisión y el Parlamento Europeo se pronunciarán en pro de la red europea de trenes de alta velocidad (TAV). En esa dirección, la Comunidad de los Ferrocarriles Europeos – que reúne a las compañías de todos los miembros, así como las de Suiza- presentó a mediados de 1989, un proyecto de superred que cubriría el conjunto europeo, y que permitiría la disminución de los tiempos de recorrido a la mitad.³³⁶

Más tarde la Comisión, en noviembre de 1989, formuló un plan de conjunto para mejorar la situación de los ferrocarriles y ponerlos en condiciones de utilizar sus ventajas en el marco del gran mercado. Se plantearon varias medidas a este respecto: separación nítida de responsabilidades sobre infraestructura y obligaciones de servicio público, saneamiento de la situación financiera, completa responsabilidad de las compañías para sus operaciones comerciales, desarrollo del transporte combinado y de a alta velocidad, promoción de la investigación en materia de control de tráfico, y facilidades a sociedades ferroviarias para optar fuera de su territorio nacional.

Para hacer posible el sistema de red portadora (carrier), se aprobaron dos directivas: una sobre concesión de licencias a empresas para actividad ferroviaria; y otra dedicada a la distribución de las capacidades de las infraestructuras, y a cómo percibir el correspondiente canon de utilización a fin de garantizar el libre acceso a las redes. La Comisión, en un intento de detener la decadencia de los ferrocarriles europeos, adoptó en julio de 1996 un Libro Blanco con una estrategia revitalizadora; apostando por tres tipos de mejora: saneamiento financiero, mayor competencia, prestaciones de más nivel e integración de las redes nacionales.³³⁷

Por lo que respecta al transporte aéreo, las 21 principales compañías aéreas de Europa transportaban anualmente (datos de 1989) 110 millones de pasajeros a través de esta parte del Viejo Continente, con el trasfondo de dificultades crecientes y toda clase de problemas derivados de la agobiante densidad de tráfico. Los espacios aéreos, las aerovías, se veían atestadas con 3.6 millones de vuelos anuales; cifra que se triplicó en el año 2000.

³³⁶ Ibid, p. 454

³³⁷ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/consultations/customs/article_849_en.htm/11.11.2005

En 1990, los aeropuertos europeos congestionados oficialmente eran 35 y 7 de ellos con carácter preocupante: Fiumicino en Roma, Linate en Milán, Gatwick y Heathrow en Londres; y Francfort, Munich y Dusseldorf en Alemania.³³⁸

Las exigencias de Europa en 1993 obligaron a la entonces CEE a crear las condiciones para reforzar la competitividad internacional de las compañías de modo que ofrecieran a los usuarios enlaces más numerosos, y tarifas más bajas, siempre en condiciones adecuadas de seguridad.

La UE ha venido tratando de mejorar la gestión del tráfico aéreo, a partir de una resolución del Consejo de 17 de noviembre de 1995, sobre los problemas planteados por la creciente congestión. En dicho documento se invita a los Estados miembros que no sean aún partícipes de Eurocontrol, a integrarse cuanto antes a esa entidad, para asegurar una mayor eficacia global. En la resolución, también se invita a estudiar los medios para mejorar la planificación de los flujos, así como para instrumentar las normas de prioridad en casos de saturación y como para instrumentar las normas de prioridad en casos de saturación y crisis.³³⁹

Igualmente se instaba a los Estados miembros y a la Comisión a coordinarse, con vistas a realizar un estudio sobre las modalidades existentes en cada país para el establecimiento de servicios mínimos de gestión del tráfico en situaciones críticas.

Con el fin de frenar el crecimiento del congestivo tráfico por carretera, la UE desarrollo la combinación carretera- ferrocarril- navegación interior y marítima. En 1993 entró en vigor la primera directiva (92/106/CEE). Mientras que en la Decisión 93/628/CEE del Consejo, de 29 de octubre del mismo año, se diseñó una red de transeuropea de transporte combinado, compuesta por conexiones ferroviarias y fluviales, y rutas varias de gran importancia para la larga distancia a través de todos los Estados miembros; incluyendo las instalaciones de transbordo entre las vías férreas, las vías navegables, la carretera y las vías marítimas.³⁴⁰

Posteriormente, el 10 de julio de 1998, la Comisión presentó una propuesta de Directiva por la cual se modificaba la 92/106, estableciendo las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional para determinados vehículos de carretera que circulan en la UE, así como sus pesos máximos.

Actualmente se busca una mayor integración modal, así como potenciar las nuevas aplicaciones tecnológicas, mejorar la articulación de las redes europeas, desarrollar el transporte colectivo y

³³⁸ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 458

³³⁹ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/consultations/customs/article_849_en.htm/11.11.2005

³⁴⁰ Comisión Europea, Op., cit., p.7

combinado, así como mantener un entorno competitivo. Por esta razón se propuso una estrategia comunitaria con 4 objetivos:

- Mejorar la eficacia global de la oferta y de la utilización de infraestructuras,
- Promover la competencia leal,
- Salvaguardar el mercado único y,
- Reforzar la sostenibilidad del sistema.

Además se propugna la realización progresiva del marco común de tarificación, para ello se prevé 3 etapas:

- 1998-2002: Implantación de regímenes comunes de tarificación en las infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias.
- 2001-2004: Armonización y ajuste de los regímenes de tarificación en particular para los vehículos pesados y el transporte ferroviario.
- 2004 - : Revisión del marco comunitario a la vista de la experiencia adquirida.³⁴¹

Al inicio de este apartado, se mencionó que uno de los elementos en los cuales la UE hacia más énfasis era, precisamente la competitividad. Entre los principales problemas que solían ocurrir sobresale la exclusión de la actividad comercial por parte de las pequeñas empresas debido a costes administrativos y disputas reguladores, aparte se les imponía una carga igual a una parte importante de sus beneficios comerciales dentro de la entonces CEE por concepto de costes en aduanas. A través de los años, las autoridades aduaneras se han esforzado por erradicar estos contratiempos, disminuir el tiempo del despacho aduanero, eliminar ciertos documentos y permisos para importar o exportar e incluso unificar las leyes a fin de que las 25 administraciones piensen y actúen igual.

Aunque hacen falta acciones por emprender al menos el nivel de competitividad de las aduanas europeas es menos conflictiva que en otras partes del mundo, debido a la adopción del Libro Blanco de la Comisión Europea “Consecución del Mercado Interior”³⁴²

4.4.3 COMPETITIVIDAD

Uno de los objetivos del Libro Blanco consistió en cambiar toda una serie de barreras a fin de que las empresas, consumidores y gobiernos se vieran libres de gastos y disfrutaran de un mercado interior europeo. Entre los años 80 y 90, dichas barreras se clasificaban en tres grandes grupos:

³⁴¹ Tamames Ramón y López Mónica, Op., cit., p. 465

³⁴² Incluía un programa legislativo detallado para crear las condiciones de un mercado interior real en Europa para 1992, por medio de unas 300 medidas destinadas a eliminar las barreras arancelarias.

- Barreras físicas, como obstrucciones fronterizas dentro de la CEE, controles aduaneros y papeleo asociado.
- Barreras técnicas, por ejemplo, el cumplimiento de normas divergentes sobre productos nacionales, reglamentos técnicos y legislación comercial.
- Barreras fiscales, especialmente diferentes tipos de IVA e impuestos indirectos.³⁴³

Además, existía otro tipo de costos como la burocracia y demoras que creaban las formalidades aduaneras, el laberinto de normas divergentes sobre productos y los reglamentos fiscales y empresariales en conflicto que obstaculizaban la actividad comercial a través de las fronteras. Tan sólo por retrasos físicos en las fronteras impuestos al negocio del transporte por carretera en Europa, se recaudaron entre 415 y 830 millones de Ecu³⁴⁴ en 1988, pues existían casos en que un viaje en camión de Reino Unido a Milán requería 58 horas (excluyendo el tiempo perdido en atravesar el Canal), lo que sugería que los retrasos fronterizos entre ambos países representaban un aumento en los gastos de transporte de más del 50%.

Queda claro que estas demoras presentadas en los puestos fronterizos como consecuencia de controles físicos y del cumplimiento de las formalidades administrativas suponían costos considerables para el comercio, mismos que repercutían en el precio final de las mercancías.

Estas pérdidas existían a pesar de que se habían hecho esfuerzos por disminuirlas, pus con el “Acuerdo Europeo relativo a la Supresión Gradual de los Controles de las Fronteras Comunes (Acuerdo de Schengen)” se acordó reducir al mínimo el tiempo de parada en las fronteras comunes debido al control de los transportes por carretera. Para cumplir con este objetivo se buscaron soluciones que permitieran renunciar antes del 1º de enero de 1986, al control sistemático en las fronteras comunes de la hoja de ruta y de las autorizaciones de transporte por carretera.³⁴⁵

De igual manera, en el ámbito del transporte transfronterizo por carretera de mercancías, se pidió renunciar, a partir del 1º de julio de 1985, a ejercer sistemáticamente en las fronteras comunes los controles siguientes:

- El control del tiempo de conducción y de descanso, al igual que los relativos al estado técnico de los vehículos,
- El control de pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios; esta disposición no impedirá la introducción de sistemas automáticos de pesaje con el fin de controlar el peso por muestreo.

³⁴³ Cecchini Paolo, “Europa 1992. Una apuesta al futuro”. Ed. Alianza, 1ª ed., Madrid, 1988, p. 35

³⁴⁴ Unidad monetaria de la UE, anterior al euro, que en inglés significa *European Currency Unit*.

³⁴⁵ Acuerdo de Schengen, Op., cit., p. 4

También se acordó reducir en las fronteras comunes los tiempos de espera para los transportes ferroviarios debidos al cumplimiento de las formalidades fronterizas. Se recomendaría a las compañías ferroviarias:

- Adoptar procedimientos técnicos que permitan reducir al mínimo el tiempo de parada en las fronteras comunes;
- Poner en práctica todos los medios posibles que permitan aplicar a ciertos transportes de mercancías por ferrocarril, que deberán definir las compañías ferroviarias, un sistema particular de expedición que permita el franqueo rápido de las fronteras comunes sin necesidad de hacer paradas de larga duración (trenes de mercancías con tiempo de parada reducido en las fronteras).³⁴⁶

Tiempo después, el Consejo adoptó dos directivas: la Directiva 83/643/CEE del 1º de diciembre de 1983 modificada en 1986 por la Directiva 87/53/CEE que entro en vigor el 1º de julio de 1987, relativas a la facilitación de los controles físicos y de las formalidades administrativas en el transporte de mercancías entre los Estados miembros. Entre los objetivos destacan:

- Obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para que los distintos controles y formalidades se cumplan en el plazo mínimo necesario y para que los controles se efectúen únicamente por sondeo.
- Disposición de los Estados miembros importadores de reconocer los controles efectuados y los documentos establecidos por las autoridades competentes de otro Estado miembro que prueben que las mercancías cumplen las condiciones aplicables en el Estado miembro de importación o tránsito.
- Obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los periodos de espera ocasionados por los distintos controles y formalidades no excedan del tiempo necesario para su correcta realización.
- Los estados miembro se esforzarán por repartir las oficinas de aduanas, incluidas las situadas en el interior de su territorio, de tal forma que se tengan en cuenta en lo posible, las necesidades de los operadores comerciales.
- Se deben prever, en particular en los puestos fronterizos, vías de paso rápidas reservadas a las mercancías sometidas a un régimen aduanero de tránsito, así como a los vehículos que circulan de vacío.
- Asimismo, debe garantizarse el paso de las fronteras, de lunes a viernes, como mínimo durante diez horas diarias sin interrupción, y el sábado durante al menos seis horas sin interrupción, salvo los días festivos.³⁴⁷

³⁴⁶ Ibid, p. 6

³⁴⁷ Mattera Alfonso, Op., cit, p. 347

Ante el esfuerzo de las autoridades europeas por mejorar la situación en las fronteras, el papel del personal aduanero y los empresarios fue de gran ayuda, pues trabajando conjuntamente, llegaron a la conclusión que de los procedimientos aduaneros laboriosos o rígidos afectaban la competitividad de las empresas, sobre todo con respecto a los principales socios comerciales de la UE, que tenían la ventaja de tratar con una única administración aduanera.

Por esta razón, las aduanas se encuentran mejorando los servicios ofrecidos a los agentes económicos para que en coordinación con otros agentes económicos como los transportistas se continúen reduciendo costos y tiempos dentro del proceso de importación y exportación.

Es un hecho que las aduanas juegan un papel muy importante en el manejo del mercado común europeo y en la economía nacional a través de:

- Facilitar el comercio internacional simplificando los trámites y adaptándose a la medida de los negocios;
- Proporcionando estadísticas relacionadas con el comercio internacional a las autoridades públicas y al sector privado;
- Hacer que se cumpla la política comercial y agrícola de la UE dentro del sistema definido por la OMC principalmente por la vía de la organización de ciertos mercados (ejemplo la fruta y los vegetales) y el control de ciertos sectores (venta de vino)
- Protegiendo la economía contra practicas tales como el dumping y las falsificaciones.³⁴⁸

Una razón por la que son necesarios sistemas efectivos de control de las mercancías es el crecimiento que ha experimentado el comercio, ya que cada vez resulta más difícil intervenir físicamente en todas y cada una de las operaciones. El reto que tienen que afrontar las administraciones aduaneras, consiste en facilitar el flujo comercial sin dejar de ejercer, siempre que sea necesario, un control efectivo.

A este respecto, la facultad de los Estados miembros es reglamentar en la medida de lo posible, a través de medios apropiados, necesarios y no excesivos, una gestión administrativa sana, la racionalización y organización de los servicios, además de la eficacia de los controles, toda vez que los procedimientos de despacho causan dificultades, demoras o gastos no justificados.

Como se ha podido observar, en efecto ha existido un gran progreso en el nivel de competitividad de las aduanas europeas pues a diferencia de los excesivos controles en las fronteras, de trámites burocráticos y poca eficiencia del personal aduanero, hoy en día con los constantes avances en esta materia, se logrado un avance reflejado en la reducción de costos y tiempos. Por esta razón

³⁴⁸ <http://www.douane.gouv.fr/26.10.2005>

se considero necesario repasar las principales acciones que en materia de contrabando, infraestructura y competitividad han llevado a cabo las autoridades europeas, para posteriormente comparar estas acciones con las emprendidas por las autoridades mexicanas.

4.5 MEDIDAS REALIZADAS POR LAS AUTORIDADES EUROPEAS PARA ERRADICAR LOS PROBLEMAS

La comercialización de mercancías que ingresan ilegalmente a la UE perjudica mucho a fabricantes y comerciantes cumplidores de las leyes e inclusive engaña a los consumidores haciéndoles correr a veces riesgos para su salud y seguridad. Conviene por tanto impedir en la medida de lo posible la comercialización de tales mercancías, adoptando para ello medidas para atajar eficazmente esta actividad ilegal sin obstaculizar la libertad de comercio legítimo.

Sin duda las aduanas europeas han tenido un papel muy activo en la lucha contra la falsificación, delito que ha afectado la economía, el empleo, la salud y la seguridad del consumidor. Las iniciativas para erradicar este delito fueron exitosas en el año 2004 ya que 3' 495, 785 artículos falsificados fueron decomisados, comparados con el millón 987,630 en 2003, 8% de estos ítem en 2004 fueron copias de marcas de lujo francesas o extranjeras. Ha existido un pequeño cambio en el tipo de mercancía decomisada, la cual incluye: 544 796 ropa, 154 338 refacciones para teléfonos móviles, 74 691 paquetes de cigarros, entre otros. Cabe resaltar que, cada año se pierden en la UE más de 17 000 puestos de trabajo legítimos por culpa de la piratería, falsificaciones y contrabando.³⁴⁹

Para la UE es indispensable que los empresarios tengan la certeza de que sus inversiones en ideas y productos innovadores estarán protegidos en todo el territorio de la Unión, especialmente frente al delito del contrabando y la piratería. En este campo, ya ha habido una armonización considerable a escala comunitaria, pero la aplicación coherente de los derechos de propiedad intelectual en toda la UE se ha convertido en algo crucial sobre todo en la época digital donde es fácil copiar bienes y servicios y llevarlos de un lugar a otro de forma ilegal.³⁵⁰

Aparatos tales como los scáners de contenedores pueden dar buenos resultados, pero, al estar repartidos actualmente de manera muy dispersa, los controles son poco sistemáticos. Debe adoptarse un planteamiento más estratégico a fin de que tales inversiones no queden devaluadas por el desvío del tráfico fraudulento a aduanas con equipos menos modernos. Las versiones futuras serán portátiles y menos caras que las disponibles actualmente. Por tanto, los aparatos

³⁴⁹ <http://www.aeat.es/25.10.2005>

³⁵⁰ Comisión Europea, "Estrategia para el mercado interior. Prioridades del período 2003-2006". Luxemburgo, 2004, p. 18

portátiles constituirán una fuerte disuasión psicológica para los operadores del comercio internacional que traten de eludir las normativas. Cabe subrayar que los scáners no son más que un ejemplo; lo mismo ocurre con los recursos para formación e informatización.³⁵¹

La inversión en las aduanas puede dar rápidos resultados. El nuevo scanner de contenedores instalado en Róterdam, con un costo inferior a los 14 millones de euros, se utilizó para analizar 12,000 contenedores en el año de 1999 y permitió que se recaudarán en los seis primeros meses de utilización más de 20 millones de euros de derechos de aduana, impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre consumos específicos y se descubrieran numerosos delitos de contrabando.

En cuanto al tema de la infraestructura, el Consejo y el Parlamento deberán adoptar rápidamente el segundo paquete ferroviario y la propuesta sobre el acceso a los servicios portuarios. Asimismo, las autoridades europeas se han pronunciado por el desarrollo del transporte multimodal, mismo que servirá de estímulo para una mejor utilización de los diferentes medios de transporte.

La mejora continua de la infraestructura de sus carreteras pues el transporte por este medio significa casi la mitad del intercambio comercial, motivo por el cual se lanzan continuamente programas de inversión para evitar quejas y reclamos por parte de los habitantes europeos. Por lo que se refiere a las instalaciones aeroportuarias, la mayoría de los programas y planes que se han ejecutado consisten en disminuir los “cuellos de botella” que presentan algunos aeropuertos lo que ocasiona demoras a los importadores y exportadores.

Dentro de los planes para aumentar la competitividad en las aduanas europeas, la Comisión y los países participantes organizarán intercambios de funcionarios de las administraciones aduaneras para contribuir a alcanzar los objetivos del programa Aduana 2007. Cada intercambio se centrará en un aspecto específico del trabajo aduanero y será objeto de una preparación exhaustiva y de una evaluación a priori por parte de los funcionarios y de las autoridades interesadas.

Respecto a los esfuerzos que hace la UE por disminuir el tiempo que pasan las mercancías en aduana, el reconocimiento mutuo ha sido la mejor solución ya que es un elemento que permite la libre circulación en el territorio de la UE de productos que cumplan las leyes del primer Estado miembro en que se comercialicen, sin que estén sujetos a normas de procedimiento específicas ni a trámites administrativos adicionales. Esta es la ventaja pero también su inconveniente. Ante ello, la Comisión ha considerado que se establezcan normas específicas que estructuren en mayor medida el reconocimiento mutuo de tal forma que haya más transparencia y que las autoridades

³⁵¹ Comisión de las Comunidades Europeas, Op., cit., , p.12

nacionales sean más proclives a actuar de una manera más “europea”. La mejor manera es a través de un Reglamento.³⁵²

Otro de los temas que afecta la competitividad de las aduanas, son la diferencias considerables de ordenamiento jurídico que existen en los Estados miembros, además de la falta de confianza en cada Estado miembro del ordenamiento de los demás. Ante ello, se deberá intentar descubrir los obstáculos legales que frenan el comercio y la competencia en la UE, pues la capacidad competitiva no puede manifestarse sin un marco legal de gran calidad.

La existencia de normas legales de escasa calidad cuestan cada año a las empresas europeas 50, 000 millones de euros, como mínimo. Además, el 87% de empresas estima que la prioridad fundamental es disponer de un único conjunto de normas en lugar de veinticinco.³⁵³

Atendiendo a ello, el Consejo Europeo de Lisboa decidió que uno de los puntos prioritarios de la agenda política de la Unión debía ser disponer de una normativa más sencilla y de mejor calidad. Para plasmar en hechos este compromiso, la Comisión presentó un Plan de Acción para simplificar y mejorar el marco regulador y un Programa Permanente de Simplificación en los que se analizan las fases preparatorias de los nuevos actos legislativos y la forma de mejorar el acervo comunitario.³⁵⁴

También, el Parlamento Europeo propuso aplicar a todos los actos legales que aprueben los Estados miembros una “prueba de compatibilidad” con el mercado interior. La Comisión piensa que se trata de una propuesta interesante pues, frecuentemente, los Estados miembros adoptan y aplican normas a su gusto sin tener en cuenta las consecuencias que puedan tener para el mercado interior.

A pesar de que la legislación aduanera ha brindado a las naciones la oportunidad de unificar sus leyes, aún es preciso realizar cambios constantes con objeto de abordar las cuestiones de fraude y tener en cuenta las cambiantes tendencias comerciales. Debe hacerse hincapié en fomentar el uso de técnicas modernas y lograr una mayor difusión de información para ayudar a las aduanas y a los agentes económicos a aplicar la legislación de modo coherente. Asimismo:

- Seguir simplificando y racionalizando la legislación
- Garantizar que toda la legislación pertinente autorice la utilización de datos electrónicos
- Asociar a los agentes económicos en una fase temprana en la preparación de la legislación
- Mejorar la conexión entre la legislación y su aplicación

³⁵² Comisión Europea, Op., cit, p. 7

³⁵³ Comisión Europea, Op.,cit., p. 24

³⁵⁴ En el reciente Consejo Europeo de Bruselas se destacó nuevamente la importancia de mejorar el marco legal.

- Elaborar orientaciones para ayudar a los agentes económicos con la legislación compleja
- Continuar trabajando en la armonización de las sanciones.

Debido a esto, con la ampliación realizada en 2004, el elemento clave es la confianza mutua ya que la clave estará en la cooperación administrativa la comprensión entre los funcionarios de las autoridades aduaneras permita encontrar soluciones prácticas a los problemas. En el periodo 2004-2006 se continuará facilitando a los nuevos miembros ayuda para actividades de refuerzo de la capacidad institucional a través del instrumento financiero transitorio. Ello les proporcionará recursos adecuados para mejorar su capacidad para aplicar la normativa del mercado interior.³⁵⁵

Una medida fundamental para el mejorar el entorno de las empresas, lo representa la reducción de los trámites administrativos. La Comisión publicará una Comunicación sobre un “entorno simple y sin papel para las aduanas y el comercio”, cuyo principal objetivo será que las empresas puedan emplear el sistema electrónico de intercambio de información para reducir sus costes y acelerar los procedimientos aduaneros.³⁵⁶

La Comisión elaborará indicadores adecuados en estrecha concertación con los Estados miembros, para medir los progresos registrados en pro de un marco legal de mayor calidad y de la reducción de la carga administrativa, empezando por el mercado interior. El surgimiento de los resultados es fundamental para mantener en marcha el proceso de mejora de la normativa y para mostrar a las empresas y a los ciudadanos europeos que sus gobiernos se toman en serio esta cuestión.³⁵⁷

A este respecto, la Comisión creará un sitio web en el que los interesados puedan señalar las normas especialmente complejas o las normas que, según ellos, no pasan la “prueba de compatibilidad con el mercado interior”.³⁵⁸

Por otro lado, la mensajería urgente es un sector del creciente comercio mundial que precisa un despacho de aduana muy rápido para que sea un servicio competitivo. Actualmente se procura realizar un despacho rápido de aduana, incluso en los casos de productos no envasados, por ejemplo la aduana del Aeropuerto de Bruselas despacha 150,000 paquetes urgentes al día, mientras que en Róterdam se examina un contenedor cada seis segundos, durante las 24 horas del día de todo el año. Realizar controles adecuados con ese despacho rápido sólo se puede conseguir con sistemas modernos (sistemas de análisis de riesgos completamente informatizados

³⁵⁵ Comisión Europea, Op., cit., p. 30

³⁵⁶ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/consultations/customs/article_849_en.htm/11.11.2005

³⁵⁷ Comisión Europea, Op., cit., p. 25

³⁵⁸ Ibid, p.46

y estrecha cooperación con los agentes económicos y las administraciones de aduanas de los socios comerciales).³⁵⁹

Con el fin de agilizar y evitar cualquier contratiempo en las aduanas, la Comisión intentará mejorar los controles en la frontera exterior y propondrá que se creen en los Estados miembros equipos de peritos aduaneros que puedan aportar rápidamente ayuda especializada. La Comisión publicará una comunicación sobre el papel de las aduanas en las fronteras exteriores. En ella se analizará cómo protegerse de los productos peligrosos y se detallarán las ventajas de aplicar un sistema de control aduanero moderno, basado en la evaluación del riesgo. Este sistema exigirá que la Comunicación y los Estados miembros acuerden las prioridades de los servicios aduaneros y los medios necesarios para hacer frente a los riesgos, y deberá basarse en el intercambio electrónico de información entre los servicios aduaneros.³⁶⁰

Sin duda, el tema de las aduanas es muy extenso y en la medida de lo posible en esta investigación se ha tratado de mostrar todos los aspectos relacionados con estos recintos, pero principalmente se ha intentado resaltar la importancia que actualmente tienen, pues debido a diversos fenómenos tales como la globalización, ya sean los gobiernos de México o de la UE han tenido que modernizar las instalaciones, reglamentación jurídica e inclusive promover la capacitación constante de sus empleados.

Aquellas aduanas en que existían corrupción constante, retrasos e incluso ineficiencia del personal, ha quedado atrás. Hoy se muestra una aduana eficiente, moderna y acorde a las demandas de un mercado cada vez más evolucionado que funciona las 24 horas del día, motivo por el cual no se puede permitir una aduana lenta que provoque pérdidas económicas. Pero la labor no es sólo de parte de las aduanas, también las autoridades aduaneras en coordinación con gobiernos y empresarios deben trabajar conjuntamente para mejorar la infraestructura de sus carreteras, bajar las tarifas en los puertos, descongestionar los aeropuertos más utilizados y promover el uso de aquello cuyo intercambio comercial es bajo. De igual forma, la coordinación entre las aduanas de todo el mundo es necesaria en la lucha contra el contrabando de mercancías, el cual va avanzando cada vez más, provocando desconfianza de parte de los usuarios y grandes pérdidas económicas.

Cabe aclarar que el objetivo del quinto capítulo no es determinar que aduana es mejor, al contrario, consiste en comparar resultados y programas implementados para disminuir los casos de contrabando, elevar las inversiones en infraestructura y de mejorar el nivel de competitividad en las aduanas europeas y mexicanas.

³⁵⁹ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/policy_issues.htm/13.10.2005

³⁶⁰ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/consultations/customs/article_849_en.htm/11.11.2005

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ADUANAS MEXICANAS Y EUROPEAS

Tanto las aduanas mexicanas como europeas a pesar de los esfuerzos realizados por sus respectivas autoridades, no han logrado erradicar los problemas que inhiben su crecimiento y evolución. La comparación de ambos sistemas es necesaria para completar esta investigación, pues en base a los resultados se podrá comprender los retos que enfrentan partiendo del análisis de las principales propuestas que podrían disminuir la entrada ilegal de mercancía, se examinará que tipo de cambios elevarían la competitividad de estos recintos, principalmente en lo relacionado con trámites y personal aduanero. Por último, se requiere una evaluación de la infraestructura, elemento que permitirá resolver si son capaces de soportar volúmenes de comercio tan elevados.

Para la realización de este capítulo se abordarán casos que permitan mayor claridad en la exposición y descripción de los temas, asimismo se recurrirán a las teorías de la Globalización, Sistemática y del Institucionalismo Económico para una mayor comprensión.

Cuando en México inicia el período presidencial de Vicente Fox, se publica el Plan Nacional de Desarrollo estableciendo como propósitos principales “mejorar la infraestructura de transporte (carretero, ferroviario, marítimo y aéreo) e integrar un sistema intermodal que facilite su interconexión para que la decisión de uso dependa del costo relativo del servicio y no de las dificultades de interconexión de la infraestructura”.³⁶¹

También hace referencia al tema de la competitividad, que se entiende como elemento fundamental para permitir una participación exitosa de México en la economía global. Los esfuerzos se orientarían a eliminar las dificultades que inhiben la competitividad y la integración de las cadenas de valor y establecer una intensa competencia de mercado en sectores aún no totalmente inmersos en ella.

En el caso de la UE, sus esfuerzos por lograr el establecimiento de un mercado único, superar los diferentes ingresos de nuevos miembros y ante todo elevar la calidad de las aduanas, ha sido constante. Con programas como Aduana 2000, 2002 y 2007, se intenta eliminar cualquier desajuste en la organización y funcionamiento de estos recintos. De igual forma, hay que resaltar su preocupación constante por no descuidar las inversiones en su infraestructura pues están consientes de que tanto el nivel de sus carreteras y puertos como la competitividad de sus aduanas, se encuentran estrechamente ligados.

³⁶¹ http://www.puertodetampico.com.mx/New_site/fragmentos_pnd.html/24.11.2005

Para la realización de este último capítulo, se procederá a seleccionar dos aduanas y hacer el análisis correspondiente, por lo que la aduana de Madrid en España y la aduana del AICM en México han sido elegidas así como la Aduana de Veracruz y de Valencia. De esta forma se pretende llevar exponer de manera más detallada cada uno de los problemas así como las soluciones y retos a que se enfrentan.

5.1 PRINCIPALES RETOS PARA LA ADUANAS MEXICANAS Y EUROPEAS.

Entre las características fundamentales de la evolución económica mundial en los últimos años, destaca la importancia que para todas las naciones tiene el entorno internacional. En la actualidad existe un mercado financiero global que opera 24 horas al día: lo que sucede en cualquier lugar del mundo es conocido instantáneamente. Decisiones políticas de grandes países industriales afecta, de manera inmediata, el comportamiento de numerosas naciones.

Para complementar la información de este capítulo a continuación se presenta un resumen con los principales retos de las aduanas mexicanas y europeas, cada uno de estos puntos ha sido abordado a lo largo de esta investigación.

CUADRO 5.1

PRINCIPALES RETOS DE LAS ADUANAS MEXICANAS Y EUROPEAS

| |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Elevar la competitividad, disminuyendo y simplificando en la medida de lo posible los trámites de importación y exportación. |
| Eliminar actos de corrupción, así como excesiva burocracia por parte del personal aduanero. |
| Implementar un método de clasificación de aranceles libre de la intervención y juicio personal de las autoridades aduanales. |
| Ajustar la cantidad de impuestos al comercio exterior que pagan los empresarios. Es necesario que se revisen periódicamente la sobreprotección de ciertos productos. |
| Establecer horarios de trabajo de las aduanas, acorde con la cantidad de mercancías que reciben diariamente. |
| Disminuir gradualmente la cantidad de mercancía que ingresa ilegalmente a través de la adecuada implementación de leyes que combatan el contrabando . |
| Implementar controles efectivos en las aduanas que presentan mayor nivel de contrabando. Asimismo dotarlas del mejor equipo tecnológico y humano para lograr un combate eficaz. |
| Otorgar mayor financiamiento al transporte multimodal para de esta forma agilizar el tránsito de las mercancías por territorio nacional. |

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Optimizar la calidad de las carreteras, ferrocarriles y aeropuertos con el apoyo de programas e inversiones. |
| Controlar la saturación de ciertas aduanas e instrumentar acciones para agilizar el despacho aduanero. |

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los postulados de la Teoría de la Globalización que apelan por articular la economía mundial en un todo armonioso precisando rechazar toda forma, sistema o modelo, que en el largo plazo pueda llevar a desequilibrios, desigualdades, deficiencias, gastos innecesarios, desperdicios nacionales o internacionales que ahonden, amplifiquen o ensanchen las desigualdades entre los espacios económicos, los países y los grupos sociales que lo integran, la UE y México deben ser cuidadosos con las decisiones relacionadas con las aduanas.

Por tanto y debido a que el proceso de apertura comercial permitió la entrada de productos extranjeros a territorio nacional, no se concibe que los gobiernos impongan leyes que afecten el funcionamiento de las aduanas al tiempo que retrasen la entrada y salida de mercancías, desequilibrando a los socios comerciales.

También hay que tomar en cuenta que tanto en México como en la UE, las funciones y responsabilidades se fueron modificando con el paso de los años. Antes se le veía como una institución recaudadora de impuestos, ahora entre los múltiples cambios que sufrió destacan actividades administrativas como la formación de estadísticas de comercio exterior, registrar y verificar los controles sanitarios y fitosanitarios así como los certificados de origen; de vigilancia al registrar el cumplimiento de las RRNA, reprimir el tráfico de drogas y estupefacientes; comprobación al ordenar y practicar visitas domiciliarias e inspecciones. Además se le provee de equipo tecnológico para complementar sus actividades.

Con tantas y diferentes funciones es lógico que los retos que enfrentan son bastantes, todos y cada uno de ellos giran alrededor de construir grandes países, que asimilen la globalización como el proceso dinámico que conduce al globalismo a través de la apertura comercial.

Entre los principales retos para la UE y México se encuentra el dotar a todas las aduanas de instalaciones modernas que mejoren la calidad de los servicios otorgados y agilicen la estancia de las mercancías antes y después del despacho aduanero, con esta medida se permitirá eficientar el tráfico de contenedores reflejándose en la rapidez de los trámites de importación y exportación.

De igual manera, continuamente se deben realizar obras de reparación y mantenimiento en todas las aduanas, por ejemplo la aduana interior de la ciudad de México ha tenido inversiones pero aún

registra atrasos en comparación con otros recintos mexicanos. Este tipo de acciones prevén robos de mercancías gracias a equipos de vigilancia al tiempo que evitan accidentes.

En el caso de México, uno de los mayores retos a que se enfrentarán las autoridades en los próximos años será a disminuir el número de aduanas que poseen, a través de la correcta planeación y ubicación de estos recintos se podrán aprovechar los recursos asignados bajo este supuesto, a la aduana del aeropuerto de la ciudad de México le asignarían cantidades más altas de dinero para la ejecución de programas de remodelación, compra de más equipo tecnológico, mejoramiento de sus instalaciones e inversiones en otros rubros.

Otro reto para la autoridades mexicanas y europeas gira en torno al principio de rapidez durante el despacho de las mercancías. Actualmente los esfuerzos por lograr que cada vez menos embarques sean revisados ha ido dando resultados, ahora se revisa un promedio de 10%. Sin embargo, hay que atender que no por disminuir el tiempo de estancia se dejen de revisar correctamente los embarques, situación que permitirá que ingrese ilegalmente la mercancías.

Por lo que respecta al tema del contrabando, tanto autoridades aduaneras mexicanas como europeas deben implementar leyes que castiguen a los verdaderos autores de estos ilícitos pues de nada sirve que, en el caso mexicano, se considere a los A.A. como responsables solidarios si quien los contrata y de cierta forma los presiona para sacar a tiempo la mercancía, son los propios empresarios. Si bien es cierto que en la legislación mexicana existen leyes que castigan con multas a los sujetos que incurran en actos de contrabando, hasta el momento no han disminuido los casos de bienes que entran ilegalmente al país.

Las Organizaciones Obreras que cuentan con trabajadores en la industria textil y de la confección propusieron que el contrabando y la piratería se tipifiquen como acciones de la delincuencia organizada, con el propósito de detener la creciente importación ilegal de mercancías. Cálculos del Frente Organizado por las Confederaciones de Trabajadores de México (CTM), Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y Regional Obrera Mexicana (CROM) indican que cada año ingresan al país alrededor de 18 mil mdd de productos como ropa usada, textiles y otros insumos de dudosa procedencia, que causan grandes pérdidas económicas.³⁶²

En lo que respecta al contrabando, el mayor reto de las autoridades mexicanas y europeas es controlar los grandes flujos de mercancías que ingresan ilegalmente, pues en los últimos años a pesar de que se reforzaron las medidas de seguridad, en la Aduana del Aeropuerto, se decomisaron maletas de dólares, casi 40 mdd que narcotraficantes pretendían pasar por la

³⁶² Cadena Guadalupe, “**Piratería, acto de delincuencia organizada: textileros**”, El Financiero, sección Economía, México, 21 de septiembre de 2005, p. 15

terminal aérea escondidos en maletas, múltiples artículos de contrabando.³⁶³ Precisamente estos datos ubican a la aduana del aeropuerto como una de las más utilizadas para el ingreso de contrabando al país al haber sido decomisadas mercancías por un valor de 145,92 millones de pesos.

La aduana de Madrid en España, también refleja esta problemática pues los decomisos de que es objeto por parte de las autoridades, recientemente fueron encontrados alrededor de 2,000 prendas falsificadas de marcas reconocidas, y en otra de las tiendas 1,164 pares de gafas. Todo por un valor aproximado de diez millones de euros.³⁶⁴

Sin embargo, los trabajos por mejorar esta situación deben estar enfocados a no permitir que el constante incremento del contrabando siga dañando a las economías pues los únicos afectados son los ciudadanos que pierden sus empleos e incluso los gobiernos dejan de percibir elevadas cantidades por concepto de evasión fiscal. La solución será continuar los esfuerzos porque programas como Valunet y Aduana 2007 fortalezcan su presencia y logren sus respectivos objetivos.

Pero, para que las aduanas mexicanas y europeas optimicen sus recursos no importa solamente que disminuyan los casos de contrabando, también es necesario que los trabajos por mejorar la calidad de la infraestructura y el nivel de competitividad se hagan realidad. Las aduanas dependen en mucho de las condiciones de las carreteras para optimizar los tiempos de entrega.

En el caso de la aduana española, los problemas se encuentran igualmente relacionados, pues si fallan los sistemas de transporte o el personal aduanero no cumple con su trabajo de forma responsable, en ese momento salen perjudicados los empresarios. Aunque sí es preciso mencionar que las condiciones de la infraestructura española son mejores que en México, esto en parte por que las autoridades europeas entendieron desde hace años que sin vías de transporte adecuadas los retrasos en la entrega de mercancías serían inminentes.

Por estas razones se considero pertinente incluir dentro de este capítulo, los retos que enfrentan los gobiernos mexicano y europeo en lo relacionado a la infraestructura y competitividad. Comenzado por el tema de la infraestructura, el mayor reto al cual se enfrenta el gobierno mexicano es a otorgar mayor presupuesto para la remodelación, creación de nuevas carreteras, mejoramiento de los puertos y de líneas férreas. Dado que en México y en la UE uno de los medios para transportar las mercancías son las carreteras, los esfuerzos por habilitar tramos que permitan rapidez y fluidez a los transportistas debe ser prioridad.

³⁶³ Ravelo, Ricardo. "Lodo Aduanal". Revista Proceso, México, núm. 1454, 12 de septiembre de 2004, p. 19

³⁶⁴ <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/02/06/madrid/1139247836.html>/13.10.2005

Asimismo se deben apoyar la creación y puesta en marcha de proyectos de infraestructura que permitan a los empresarios una transportación segura, confiable y a bajos costos. A este respecto, sería de gran beneficio el desarrollo de más terminales de carga y de sistemas multimodales que permitan ahorros significativos.

Las instalaciones portuarias mexicanas tienen como reto disminuir sus tarifas, las cuales son consideradas altas provocando que se prefiera utilizar puertos extranjeros alternos que no siempre cuentan con la calidad que podrían ofrecer los mexicanos. Lo mismo sucede con la falta de calidad proporcionada por los ferrocarriles mexicanos, los cuales no han logrado superar los rezagos que desde antes de su privatización tenían. Para el caso de Europa, los retos son parecidos, incentivar las inversiones en la infraestructura carretera, las instalaciones aeroportuarias, así como permitir que el paso de cualquier medio de transporte por las fronteras de la UE sea ágil y eficiente, sin descuidar la protección de las mercancías para evitar el contrabando.

En cuanto a la competitividad, los retos están enfocados a la disminución de actos de corrupción y burocracia dentro de las aduanas así como la eliminación de trámites innecesarios antes del despacho aduanero. Incluso algunos empresarios mexicanos han solicitado que se amplíen los horarios en que brindan servicio las aduanas pues no son suficientes para despachar en tiempo la mercancía.

En esta economía mundializada se plantean desafíos importantes a las aduanas europeas por lo que respecta al tema de la competitividad ya que se les pide que preserven la impermeabilidad de la frontera exterior de la UE mientras que el volumen del comercio internacional no cesa de aumentar. Ante todo, se busca aumentar la eficiencia de las medidas destinadas a proteger a los ciudadanos europeos, consumidores y al medio ambiente de productos peligrosos o no seguros procedentes de terceros países.³⁶⁵

Los temas que hasta ahora se han presentado deben ser abordados con un análisis más detallado de las propuestas, programas y acciones que se han emprendido pero que no han logrado erradicar los problemas de contrabando, elevar la calidad de las carreteras y hacer más competente a las aduanas.

5.2 ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE LOS GOBIERNOS MEXICANO Y EUROPEO PARA DISMINUIR EL CONTRABANDO.

Es un hecho que han existido propuestas tanto de parte del gobierno mexicano como de los europeos para combatir el contrabando, sin embargo los resultados no han sido del todo exitosos.

³⁶⁵ Comisión Europea, Op., cit., p. 32

Para lograr un análisis completo de este tema e incluso durante la elaboración de esta investigación, fueron utilizados los postulados de la teoría del Institucionalismo Económico que sirvieron de guía para entender porque las autoridades aduaneras tienen la obligación de implementar acciones para combatir eficazmente este problema, pues expresa que mediante la acción de las Instituciones se fomentará la cooperación de los individuos al tiempo que con su actuación o disminuyen costos o los elevan drásticamente.

Los problemas que presentan la aduana del AICM y de Madrid en lo referente al contrabando han provocado que las autoridades aduaneras elaboren programas para contrarrestar en la medida de lo posible los daños causados. A continuación se presentan dichas medidas resumidas en el siguiente cuadro.

CUADRO 5.2

MEDIDAS ADOPTADAS POR LA ADUANAS PARA COMBATIR EL CONTRABANDO

| MEXICO -- Aduana del Aeropuerto Internacional de la Cd de México | UE -- Aduana de Madrid, España |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Se han establecidos acciones orientadas a darle mayor utilidad a los medios electrónicos y de esta manera, controlar la entrada de mercancías en las diferentes aduanas. | Se refuerzan constantemente el equipo tecnológico que permite mayor atención en las aduanas. |
| Entre los diversos programas de combate al contrabando destaca VALUNET que verifica en el país de origen los valores de las mercancías para determinar si los datos proporcionados son correctos. | En 1996 el Consejo adopto varias directrices para que los servicios aduaneros efectuaran sus funciones dentro de la dimensión comunitaria. Todo sin invadir las competencias nacionales. |
| Otro de los esfuerzos es el Padrón Sectorial Aduanero, en el cual interactúan diversos actores que discuten y analizan las situaciones que afectan el sector aduanal, para posteriormente construir un modelo de aduana con calidad | El programas Aduana 2000 tenia entre sus principales objetivos el prevenir todas las acciones de contrabando en las aduanas y reforzar la eficacia de las Administraciones aduaneras nacionales. |
| La implementación del proyecto Aduana Modelo tiene como ejes centrales mejorar los procesos, organización y personal. Sus resultados consisten en la ampliación de la plantilla del personal en las llamadas aduanas modelos. | El programa Aduana 2002 tuvo como uno de los principales objetivos la integración de actividades de formación y de proyectos e informatización de las aduanas. |
| Existen medidas encaminadas a mejorar el servicio otorgado por las autoridades aduanales, destaca la creación de un sistema de profesionalización de carrera que incluya a los servidores públicos y A.A. | El programa Aduana 2007 pretende que parte de sus principales objetivos se enfoquen en la lucha contra el contrabando para que las 25 administraciones disminuyan progresivamente la entrada de mercancía ilegal. |
| Compra e instalación de equipos de rayos gamma que proporcionen mayor control en las principales aduanas que presentan mayor índice de contrabando. | Entre las administraciones aduaneras se da lugar una cooperación transfronteriza con el objeto de prevenir y perseguir principalmente acciones ilegales y de contrabando . |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Implementación de operativos en coordinación con distintas autoridades para evitar la venta de mercancía ilegal. A este respecto sobresale el Prevalidador de la CAAAREM que mediante la generación de alertas previene a las autoridades de la llegada de embarques sospechosos.</p> | <p>El Plan de Acción planea combatir las pérdidas anuales a consecuencia del contrabando. Se incluyen medidas para mejorar la legislación actual y sobretodo los controles y cooperación entre empresas y autoridades aduaneras.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

FUENTE: *Elaboración propia*

El presidente de CAAAREM, Alfonso Rojas ha mencionado en repetidas ocasiones que la única forma de acabar con el contrabando es a través de medios electrónicos, como la Internet para validar el origen de los permisos de importación de un producto: “En el momento en que usemos los medios electrónicos para detectar documentos falsos se acabará el contrabando”.³⁶⁶ Es sin duda una buena propuesta pues las aduanas españolas han sido dotadas de equipos tecnológicos que permiten detectar mercancía presuntamente ilegal en menor tiempo que en México.

Existen demandas por parte de industriales mexicanos en el sentido de que se tipifique al contrabando como delincuencia organizada, que se emprendan acciones adicionales como la destrucción de las mercancías incautadas durante las operaciones anticontrabando, ya que en varias ocasiones los productos han regresado al mercado. Esta propuesta sería de ayuda pues en la medida de que las autoridades mexicanas arresten a los responsables con penas como la cárcel o visitas domiciliarias constantes, existe una alta probabilidad de que disminuya un poco los casos de contrabando.

En cuanto a las aduanas españolas, esta medida les beneficiaría, sin embargo para que se pueda ejecutar, las 24 administraciones aduaneras restantes deben estar de acuerdo en el tipo de penas a ejecutar.

Entre las propuestas más importantes destaca la implementación de más controles de vigilancia en las aduanas, principalmente en aquellas que presentan altos índices de contrabando, como el AICM, lugar por donde ingresan mercancías sin que las autoridades puedan detener este flujo. La aduana de Madrid no presenta números tan elevados de contrabando en parte porque dentro de las instalaciones se ha solicitado la presencia de equipo tecnológico que procure vigilar detalladamente la entrada y salida de las mercancías. En ambas aduanas resultaría benéfico la incorporación de observadores para vigilar las operaciones del despacho aduanero.

En la aduana del AICM se ha implementado el programa Valunet que consiste en verificar en el país de origen los valores de las mercancías para determinar si los datos proporcionados son correctos. Se han presentado versiones mejoradas, pero el fin es sigue siendo el mismo: investigar

³⁶⁶ Saldaña Ivette, Op., cit., p. 11

la información proporcionada por los proveedores a los importadores. Otro de las acciones más importantes ha sido la puesta en marcha del Prevalidador de CAAAREM que mediante la generación de alertas previene a las autoridades de la llegada de embarques sospechosos. Cada una de estas propuestas han intentado disminuir en la medida de lo posible la entrada ilegal de mercancías a la aduana del AICM.

En cambio la aduana de Madrid ha puesto en marcha los programas Aduana 2002 y 2007 que si bien contienen diversas medidas, sobresaliendo la intensificación de la lucha contra el contrabando mediante el funcionamiento de sistemas de comunicación más estrechos entre las administraciones aduaneras evitando de esta manera el ingreso de mercancía ilegal.

Asimismo, se planea la instalación de un Plan de Acción³⁶⁷ que combata las pérdidas anuales que por concepto de contrabando son de 5,000 millones de euros anuales. Incluye medidas para mejorar la legislación existente, los controles y la cooperación entre empresas y servicios de aduanas, así como la colaboración internacional con terceros países, al tiempo que establece un sistema de intercambio de información que alerte a todos los servicios de aduanas de las características de los productos falsificados en el momento en el que sean interceptados.

Cada uno de estos programas tiene como finalidad disminuir la cantidad de productos que ingresan por la aduana del AICM y de Madrid, y si bien al principio de este capítulo se mencionaba que no han sido exitosos, no se puede negar que sí han servido para decomisar, prevenir y embargar mercancía ilícita. Por desgracia, existen múltiples métodos a través de los cuales surge el contrabando, esto implica que las autoridades no sean capaces de detectar tan fácilmente el contrabando hormiga o el continuado.

Sin embargo, el contrabando no es la única dificultad que presentan las aduanas, la calidad de los servicios brindados por las aduanas puede ser un elemento de éxito o de fracaso, por este motivo se considero necesario evaluar que tipo de cambios proponen las autoridades mexicanas y europeas para elevar la competitividad.

5.3 CAMBIOS NECESARIOS EN LAS ADUANAS MEXICANAS Y EUROPEAS PARA ELEVAR LA COMPETITIVIDAD.

Después de los grandes cambios que en materia económica sufrió México, es lógico que ni los empresarios, ni el personal aduanero estuviesen preparados para el cambio tan radical que implicaba ingresar al GATT y comenzar con el proceso de apertura comercial.

³⁶⁷<http://www.elpais.es/articulo/04.01.2006>

A pesar de ello, se apostó por el cambio siendo las aduanas lugares de corrupción donde al proveerse de recursos económicos extra, se apresuraban los trámites de importación o exportación, según fuera el caso. Actualmente se ha intentado que la aduana sea ágil y eficiente a través de la eliminación de trabas al comercio, corrupción y burocracia.

Tanto para las autoridades aduaneras mexicanas y europeas es indispensable disminuir la cantidad de trámites innecesarios que durante años fueron exigidos para completar los procesos de exportación o importación. Ahora se intenta utilizar prácticas más modernas que garanticen que la mercancías no va a permanecer más tiempo del requerido en los recintos.

En este capítulo se presentara un análisis entre las aduanas de Veracruz en México y de Valencia en España. A continuación vendrá un resumen con los principales puntos a desarrollar.

CUADRO 5.3
COMPETITIVIDAD ENTRE LA ADUANA DE VERACRUZ Y VALENCIA

| MEXICO -- Aduana de Veracruz | UE -- Aduana de Valencia |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Disminuir la cantidad de trámites que se deben realizar para el despacho aduanero. Ejemplo de ello es la propuesta de disminuir el número de copias del Pedimento, el cual se pretende convertirlo en versión electrónica. | Existían obstrucciones fronterizas dentro Del Territorio europeo, controles aduaneros y papeleos innecesarios, mismos que se han eliminando progresivamente. |
| Desde 1982 se introdujo en la LA la verificación física que consistía en revisar los bultos y comprobar la cantidad, características, marcas y peso para constatar lo declarado en los documentos. Sin embargo esta medida no se aplicaba a todos los usuarios de las aduanas | Se pretendió eliminar al control sistemático en las fronteras comunes que solo implicaban retrasos |
| Existían casos de corrupción al interior de las aduanas en los cuales para evitar requisitos, documentos o bien pagar menos impuestos, se buscaba una "tarifa" para solucionar los problemas | Antes de que el buque arribe a la aduana ya se despacho, debido en parte a sus avanzados sistemas de comunicación. |
| Se ha logrado que sean los propios contribuyentes quienes declaren sus impuestos y requisiciones ante la autoridad correspondiente. | La aduana de Valencia, España tiene el especial reto de facilitar los flujos comerciales sin dejar de ejercer un control efectivo en sus fronteras. |
| El promedio que se tardan en la revisión de contenedores en Valencia es de minutos. | La misma acción de revisión de contenedores se tardan en la aduana de Veracruz es de 72 horas. |
| Se pretende establecer un horario que permita agilidad en el tránsito de las mercancías | Existen horas asignadas al despacho aduanero incluso los sábados y días festivos para garantizar el rápido acceso. |

Fuente: elaboración propia

Debe quedar claro la importancia de la competitividad de las aduanas y porque a lo largo de esta investigación se ha resaltado que mientras los gobiernos no presten la debida atención, los gastos que ésta provoca a los empresarios seguirá en aumento.

Durante la investigación de este tema prevalecieron los postulados de la teorías Sistémica. La primera se utilizo porque establece que a nivel internacional existen organismos que van influyendo en la toma de decisiones de organismos más pequeños que se encuentran a nivel nacional. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas(ONU) a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), la OMC y la OMA establecen los requerimientos que deben seguir los gobiernos europeos y mexicano mediante la AGA y la Dirección XXI en todo lo relacionado con el actuar de las aduanas. De esta manera queda establecido que ninguna medida pueda ser implementada sin que existan acuerdos previos entre los principales Organismo Internacionales y nacionales.

5.3.1 TRAMITES

En México recientemente se hicieron peticiones por parte de la iniciativa privada para reducir la cantidad de trámites durante las diversas transacciones de comercio exterior y tener mayor en las operaciones en las aduanas, ante ello, el gobierno federal presentó la primera lista de compromisos que implican la revisión de regulaciones. Junto con el sector privado conformaron un grupo especial de trabajo, del que ya surgieron acciones concretas, como el que la SCT y la AGA revisen en los principales puntos de entrada y salida del país los procesos, tiempos de operación y manejo de contenedores.

De acuerdo con la Confederación Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), es indispensable que disminuyan los tramites que se efectúan en las aduanas, pues se traerían beneficios adicionales a 66 mil firmas que podrían presentar los trámites vía Internet sin cobro de derechos. Asimismo se espera una reducción de costos de revisiones únicas y conjuntas en puertos de entrada, mayor certeza jurídica y transparencia en trámites hechos en las aduanas.³⁶⁸

A pesar de esto, las autoridades aduaneras han logrado grandes avances en materia de competitividad, como la introducción del Semáforo Fiscal el cual ayudo a agilizar el despacho aduanero en la aduana del AICM, también los programas Aduana Modelo y el Pacto Sectorial Aduanero han permitido estrechar esfuerzos con otras dependencias del gobierno para brindar resultados que muestren verdaderos cambios por elevar la competencia de las aduanas.

³⁶⁸ Saldaña Ivette. “**Avanza la desregulación en comercio exterior: Cofemer**”. El Financiero, sección Economía, México, 1º de noviembre de 2005, p. 11

En el caso de la aduana de Madrid, uno de los objetivos estratégicos de la unión aduanera, consistía en facilitar un marco adecuado para el desarrollo del comercio internacional con normas transparentes y estables, aplicadas de modo coherente, para llevar a cabo estos objetivos es prioritario las aduanas deberán llevar a cabo sus actividades en un entorno no burocrático en el que se utilice menos papel, con una legislación clara y totalmente armonizada, cuya aplicación, respetando el principio de la igualdad de trato, pueda adaptarse para satisfacer las necesidades específicas de los operadores individuales y ofrezca un nivel aceptable de control.

Las aduanas son la interfaz del comercio internacional y deben tomar en consideración las exigencias de simplificación del comercio procedentes de foros internacionales y las propuestas de simplificación de los procedimientos administrativos, la UE ha dado un paso significativo con la creación del DUA.

Debe quedar claro que tanto la aduana del AICM y de Madrid han sido testigos de los cambios de sus respectivos gobiernos, ambas aduanas laboran de forma muy distinta a lo que solían hacer años atrás cuando todo tenía que ser mediante permisos y entrega de documentación innecesaria. Hoy queda establecido durante el desarrollo de esta investigación, que se requiere el apoyo de las autoridades aduaneras para eficientar cada vez más la labor de estos recintos tan importantes para la economía mundial.

Claro que también hay que considerar la labor del personal aduanero, en quienes va a recaer la responsabilidad de que las aduanas funciones con los cambios que se solicitan, pues de nada valdría que las autoridades reduzcan parte de los documentos que solicitan a la importación, por ejemplo, si el personal entorpece la agilidad de dichos tramites o si por el contrario, no poseen los conocimientos suficientes como para resolver los problemas que se suscitan diariamente con embarques de dudosa procedencia o con dificultad para clasificarlos correctamente.

5.3.2 PERSONAL ADUANERO

Cabe aclarar que la comparación que se llevará a cabo en este capítulo corresponde a dos aduanas marítimas, Valencia en España y Veracruz en México, debido a la información tan valiosa que se encontró al respecto.

En el caso de México, por la relevancia que tiene al ser un país que ha abierto sus fronteras para ejercer un intercambio con más de 42 naciones, la responsabilidad del personal aduanero en la agilidad para despachar las mercancías y vigilar que toda las funciones de la aduana se cumplan son, sin lugar a dudas, grandes.

Con el paso de los años, aquella aduana en que la corrupción y la burocracia existía, al parecer ha quedado atrás. Se han hecho cambios para erradicar estos problemas, entre ellos destaca la constante capacitación que se les proporciona y la rotación de personal, pero aún así se necesitan mejores equipos y la más alta tecnología para que se desarrollen las labores diarias e inclusive para combatir eficazmente la entrada ilegal de mercancías.

Debe quedar claro que para que las 48 aduanas funcionen adecuadamente, es urgente que se despidan a todos aquellos funcionarios corruptos y que además tengan denuncias en su contra. El mismo Administrador General de Aduanas José Montalvo Guzmán ha reconocido que existen denuncias contra personal de esta institución por incumplimiento y abuso de autoridad. Específicamente durante los primeros meses de 2005, el SAT presentó 165 denuncias contra funcionarios de sus diferentes áreas, y la AGA concentró 61 casos. De las denuncias contra funcionarios de aduanas, 21 fueron ante el Ministerio Público, y el resto ante el órgano Interno de Control del SAT por ejercicio indebido del servicio público, cohecho, falsificación y robo.³⁶⁹

Otro de los puntos que se tiene que atender es el relacionado con la distribución del personal aduanero ya que en algunas aduanas fronterizas del sur hay pocos empleados para atender las necesidades de los usuarios y al mismo tiempo vigilar la entrada y salida de productos. Si se considera la opción de disminuir el número de aduanas no debería ser preocupación el posible despido de personal ya que se aprovecharía la oportunidad para dotar a ciertas aduanas de más y mejor personal, todo ello, con el fin de elevar al máximo la competitividad.

De igual manera, las autoridades aduaneras deben realizar una revisión a los horarios de las aduanas así como a los días laborables, esto con la finalidad de facilitar el ingreso y salida de la mercancía, pues el CEE considera que existen retrasos, y en ocasiones en puertos hay doble inspección de los productos e incluso el IMCO reporta que la estadía de un contenedor en los puertos mexicanos es de diez días en promedio, tres más que en E.E. U.U. Por supuesto que todo esto debilita la competitividad.

A este respecto, el director general de la Autoridad Portuaria de Valencia (APV), Ramón Gómez-Ferrer Boldova explicó que en Valencia, la productividad alcanzada tomó más de una década. “Primero tuvimos que convencer a las autoridades aduaneras a aceptar toda la información documental vía informática. Llevamos más de 12 años trabajando en ese tema. Además, la aduana española tuvo que adoptar parte de la forma de trabajar de países como Alemania, Holanda o Francia que tenían una mayor agilidad en los trámites aduanales para despachar la carga”.³⁷⁰

³⁶⁹ Vicenteño David y López Mario, Op., cit, portada

³⁷⁰ http://www.transportesxxi.com/revista/64/6442_02.shtml/09.10.2005

En España donde existe un padrón de exportadores que además de tener registrado el nombre de la empresa, dirección, actividad, se cuenta con los datos de los accionistas (tomados del documento nacional de identidad), esto con el fin de constatar si esas personas han tenido antecedentes delictivos u otros problemas. En cuanto al promedio de horas que tardan en revisar los contenedores, se ha logrado rebajar ese tiempo a minutos a pesar de que sólo revisan en promedio 2% de los contenedores de importación y menos del 1% de exportación. En cambio en el puerto de Veracruz estas mismas acciones se realizan en 72 horas

La mercancía que arriba a cualquiera de los puertos de la UE, puede estar despachada incluso antes de que el barco atraque gracias a sus sistemas de comunicación y de intercambio electrónico de datos. En cambio en nuestro país lo anterior aún no está considerado en un corto plazo.

Sin lugar a dudas, en México hacen falta que las autoridades aduaneras se comprometan a impulsar la competitividad de las 48 aduanas a través de acciones como las que se ejercieron en la UE para disminuir las horas de estancia de los contenedores en los puertos. No se olvidan los avances que han logrado, pero la actividad de las aduanas no puede ser estática, por tal motivo se necesitan mayor esfuerzo por alcanzar los niveles óptimos de competitividad.

Existen temas como el nivel de la infraestructura que tanto México como la UE poseen que se tiene a nivel puertos, carreteras, ferrocarriles y aeropuertos y que debilita una de las principales funciones de la aduanas: agilizar el despacho, el cual de nada sirve si se pierde tiempo en transportar las mercancías debido a la mala situación de las carreteras. En el siguiente capítulo se evaluará el nivel actual de la infraestructura mexicana y europea.

5.4 EVALUACION DE LA INFRAESTRUCTURA MEXICANA Y EUROPEA.

Por lo que se refiere a la infraestructura portuaria, aérea, carretera y ferroviaria tanto mexicana como europea, y al menos para el caso de México es un hecho que deben ser impulsadas inversiones a fin de que el servicio otorgado por parte de las aduanas no sea en vano. Mucho se ha comentado que de nada vale el esfuerzo de las autoridades aduaneras por disminuir las horas que los bienes pasan en las instalaciones de la aduana, si por otro lado, los transportistas no pueden hacer sus entregas a tiempo debido a las malas condiciones de las carreteras, o en caso contrario, por la falta de rutas adecuadas.

Con el siguiente cuadro se pretende ahondar los principales puntos a tratar en este capítulo donde se analizará la calidad de la infraestructura tanto en México como en la UE.

CUADRO 5.4

CALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA MEXICANA Y EUROPEA

| México | Unión Europea |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uno de los principales objetivos es la implementación de inversiones para contrarrestar la carencia de infraestructura portuaria, carretera y aérea. | Existe la conciencia de que el nivel de infraestructura contribuye en mucho a eficientar la labor de las aduanas y sin duda es pieza fundamental en la economía de los países europeos. |
| Fomentar el uso de terminales intermodales y evitar la centralización de un solo medio de transporte. Actualmente por 14 rutas origen destino transitan más de mil unidades de transporte promedio al día. | Con el fin de evitar los congestionamientos por carretera, se adoptó al interior de la UE la combinación carretera-ferrocarril-navegación interior-marítima. Para finales de 1993 se diseñó una red transeuropea de transporte combinado. |
| Constituir un sistema de transporte eficiente, seguro e integrado que permita al mismo tiempo el traslado al punto de destino de las mercancías. | Se implementó la simplificación y eliminación gradual de los controles aduaneros y de las diversas formalidades en aduana, para disminuir los problemas de tránsito y de paso en las fronteras. |
| México necesita un continuo desarrollo del financiamiento de carreteras ya que el estado actual es insuficiente para la competencia efectiva. | El medio de transporte más utilizado es la carretera que por sí sola asegura casi un 85% de mercancías transportadas dentro de la UE. |
| La infraestructura actual ha resultado insuficiente para dar respuesta a la cantidad de mercancía que proviene de Asia y Norteamérica. | Desde los años noventa, los países miembros de la UE destacaron la necesidad de constituir infraestructura de calidad y nivel para contrarrestar la competencia internacional. |
| Entre los principales proyectos se encuentra la unidad multimodal ubicada en la aduana de Colombia, o el proyecto Bandera que pretenden impulsar el desarrollo nacional. | Continuamente se diseñan estrategias para elevar la calidad de la infraestructura europea, tal es el caso de los distintos programas de inversión que cuentan con el respaldo de las 25 naciones miembro. |

Fuente: Elaboración propia

Si bien, en un principio México no tuvo los recursos financieros suficientes para afrontar los retos que suponía la apertura comercial, hoy a más de 20 años de su entrada al GATT, debía ser momento en que la mayor parte de las carreteras tuviesen mejores caminos, que los puertos contarán con instalaciones que soporten el nivel de intercambio comercial, también que se procure la utilización de todos los aeropuertos y que no sólo 7 de ellos concentren toda la actividad. Y que decir de los ferrocarriles, que desde su privatización, no ha habido ninguna mejora debido a la falta de comunicación entre las mismas autoridades y los dueños de estas empresas.

En México las condiciones en que se encuentran las instalaciones portuarias y ferroviarias merecen más atención pues son medios de transportes complementarios, los cuales con las debidas inversiones aumentarían considerablemente su uso y ganancias. Hay que tener en cuenta que diversos estudios han revelado que ante el intenso crecimiento mundial del comercio con una tasa de 20 millones de contenedores por año, la mayor parte de los países industrializados han iniciado planes para crecer en su capacidad portuaria y de movimiento marítimo, pero nuestro país no ha instrumentado políticas que, en forma efectiva, preparen el desarrollo de este sector, pese a que los puertos se encuentran al 80% de su capacidad instalada.

De acuerdo con datos del BdM, al 2008 los puertos se encontraran al 90% de su capacidad para movimiento y tránsito de los grandes flujos de carga desde el lejano Oriente y Europa, razón por la cual se considera que es tiempo de que el gobierno decida el futuro de este sector y propicie con medidas claras las inversiones para el desarrollo, si en realidad desea que el país se convierta en una alternativa para los flujos de carga de Asia a los EEUU, en el futuro inmediato.³⁷¹

De enero a noviembre de 2005 se movieron a través de los puertos mexicanos más de 258 millones de toneladas. El puerto comercial líder en el movimiento de carga es Lázaro Cárdenas con el 21,7%, seguido por Veracruz con el 20,3% y Manzanillo con el 17,2%. En relación al movimiento de contenedores el líder es indiscutible Manzanillo, con 795 mil 823 unidades, seguido por Veracruz con 541 mil 742 contenedores y Altamira con 293 mil 322. El puerto que más creció en este rubro fue Lázaro Cárdenas con un incremento de 264% debido a la instalación de su terminal de contenedores al inicio de 2005.³⁷²

Una de las opciones es fomentar el uso de las terminales intermodales, que al menos en México no han sido del todo utilizadas e inclusive el crecimiento operativo de otros medios de transporte dependen de este sistema, un ejemplo muy claro son los ferrocarriles ya que actualmente por la falta de coordinación entre sus principales clientes, los operadores, las ferroviarias, los A.A. y gestores de la carga, sus instalaciones siguen siendo desperdiciadas.

En cuanto al nivel de las carreteras, es preciso que se continúen los esfuerzos de modernización del servicio, para contribuir a fortalecer al comercio exterior. Entre los beneficios del proceso de modernización se pueden mencionar principalmente:

- Constituir un sistema de transporte eficiente, seguro e integrado.
- Mejorar la calidad de los servicios.
- Coordinar la operación de diferentes modos de transporte.

³⁷¹ <http://www.transportemagazine.com/noticias/index2.cfm?id=1779/17.11.2005>

³⁷² Cruz, Lilian. "Ven puertos resultados en carga", Reforma, sección Negocios, México, 4 de enero de 2006, p. 5

- Asegurar el abasto oportuno de mercancías.

También la UE presenta problemas relacionados con la infraestructura, pero a diferencia de nuestro país, se han esforzado por invertir en las vías de comunicación ya que están conscientes de las repercusiones que ello tendría en la competitividad de sus aduanas, asimismo han elaborado el plan Marcopolo o "European Transport Policy for 2010, Time to decide", que canalizará al sector portuario 740 millones de Euros.

En Madrid España recientemente se presentó el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte con el que pretende reducir la actual congestión del transporte en carretera y modernizar el país. La inversión definitiva será de 248.892 millones de euros hasta el año 2020, 7.000 millones más que el proyecto inicial. Las carreteras y el ferrocarril serán precisamente los principales destinos del capital privado y para promover y canalizar los proyectos que requieran de su participación, el Gobierno ha optado por la "inminente" constitución de la mencionada Sociedad de Infraestructuras de Transporte Terrestre.³⁷³

Al igual que el tema de la competitividad, en la UE las autoridades son conscientes de que el nivel de infraestructura que se tenga contribuye en mucho a eficientar la labor de las aduanas y sin duda es un factor muy importante dentro de la economía de los países y aunque la situación en la UE no sea la misma que en México, eso no quiere decir que no se tengan que estimular nuevas inversiones y mejorar los niveles de infraestructura.

A pesar de esto, hay que reconocer que el nivel de carga que manejan los aeropuertos e instalaciones portuarias de la UE no se compara en nada con México. Llegar al nivel en que se encuentran hoy no fue sencillo tuvieron que recorrer un largo camino y superar las trabas que implicaba no contar con carreteras modernas y puertos eficientes, sin embargo actualmente su nivel de intercambio comercial sigue en aumento.

Es por ello, que las autoridades mexicanas deben entender la importancia que representa contar con una adecuada y moderna infraestructura, que sea capaz de soportar los montos tan elevados de embarques que diariamente arriban a las aduanas, del mismo modo que se esfuercen por elevar el nivel de competitividad en las aduanas y por combatir eficazmente el contrabando en todas sus modalidades. Todo esto en conjunto, permitirá que nuestro país recupere inversiones y un nivel adecuado de vida para sus ciudadanos.

³⁷³ <http://www.elmundo.es/mundodinero/2005/07/11/economia/1121085435.html/04.01.2006>

CONCLUSIONES

A principios del siglo pasado, México contaba con una aduana vieja no sólo por sus instalaciones sino también por los métodos que utilizaban para despachar las mercancías. Al transcurrir los años, la economía mexicana fue evolucionando a la par de las exigencias mundiales pasando de un sistema proteccionista, donde importadores y exportadores realizaban sus labores aunque el gobierno les impusiera requisitos y permisos previos, incluso los mismos empleados aduanales trabajaban en horas especiales, se demoraban en ubicar una fracción arancelaria o en definir las propiedades físicas de un producto, pero la solución para evitar estos contratiempos consistía en entregar una determinada suma de dinero para que los procedimientos continuaran sin demoras extras. Sin embargo, los empresarios aún tenían que enfrentar otro obstáculo: entregar una suma adicional de dinero por el concepto de protección de sus bienes dentro de las instalaciones aduaneras ya que solía ocurrir que se perdieran aún y con la supuesta vigilancia que otorgaban las autoridades correspondientes, por último, había que sobrellevar las revisiones exhaustivas y costosas en la salida de la aduana.

Con la entrada al GATT se dejaron entrever graves problemas no sólo en materia aduanera, sino también con la débil infraestructura carretera, marítima, aeroportuaria y ferrocarrilera, debido a que ni el Gobierno, ni los empresarios estaban preparados para enfrentar la competencia internacional y la gradual apertura de la economía.

Las exigencias por modernizar las aduanas aumentaron con la firma del TLCAN, tanto el Gobierno como el sector empresarial notaron que el nuevo TLC ahondaría más las desventajas del país frente a sus socios comerciales, por lo que se urgió a desarrollar medidas que permitieran lograr un progreso significativo que se viera reflejado en eficientar y agilizar los despachos aduaneros al tiempo que evitaban cualquier acto de corrupción.

Actualmente, se han ratificado 12 TLC con alrededor de 42 países, lo que significa un incremento considerable en los flujos comerciales y por tanto, las responsabilidades de las aduanas han sido modificadas, sin embargo, aún persisten dificultades que dañan la imagen de estos recintos, ejemplo de ello, son los grandes volúmenes de mercancía que ingresa a territorio nacional de contrabando, provocando pérdidas de empleo en industrias tan importantes como la textil y juguetera.

Ha sido difícil para las autoridades aduaneras impedir que mediante diversas formas de contrabando ingresen al país miles de productos a menor precio y baja calidad, entre las múltiples razones por las que incurren en este delito destaca que algunos importadores no cumplieron con una disposición oficial para importar sus productos, desean facturar cantidades menores a las

declaradas, o se les ocurre presentar documentación falsa argumentando que los productos provienen de un país con el cual se tienen preferencias arancelarias. Y aunque han existido esfuerzos, es imposible identificar los bienes de contrabando debido en parte a la carencia de equipo, tecnología y personal humano que vigile y restrinja la entrada de este tipo de bienes en todas las aduanas. En la mayoría de los casos no se puede detectar a los culpables y equivocadamente se pretende culpar a los A.A. o Apoderados Aduanales por ser responsables solidarios olvidando que fue el empresario quien al no disponer de una preferencia arancelaria o por pretender pagar menos impuestos, declara las partes por separado obligando a su A.A. o Apoderado a falsear la información y por tanto, confirmar los datos.

Las autoridades aduaneras junto con empresarios y A.A. han dado a conocer varias medidas para disminuir el contrabando, destacando programas como Cero Tolerancia contra la Piratería, Valunet, el Prevalidador de CAAAREM, la firma electrónica de Apoderados y A.A. y la presencia de observadores en las aduanas.

Sobresalen los esfuerzos que las respectivas autoridades aduaneras junto con la PGR realizan al embargar establecimientos donde presuntamente existe mercancía de contrabando. Además, para sectores como el textil se efectúan visitas domiciliarias en puntos de venta, operativos en zonas donde se distribuye mercancía que no cumple los requisitos para su legal estancia en el país y embargos de productos. De igual forma se invirtió en equipo de tecnología que permita a los empleados detectar antes de su arribo todo el cargamento de dudosa procedencia.

Los cambios y propuestas puestos en marcha han dado resultados sin embargo, aún falta que tanto autoridades aduaneras como empresarios a través de sus respectivas Cámaras continúen trabajando coordinadamente a fin de implementar acciones para disminuir el contrabando, realizar operativos y decomisos en las principales ciudades del país, reforzar la seguridad y la presencia de observadores independiente en las 48.

La calidad de la infraestructura nacional es otro inconveniente que inhibe el crecimiento de la producción nacional puesto que no es suficiente para soportar la carga de mercancías que ingresan especialmente en la frontera norte y en puertos como Veracruz o Manzanillo, debido en parte a la falta de inversiones en carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos, provocando que los productos no sean transportados y entregados en tiempo, provocando grandes pérdidas a los destinatarios.

Dentro de las prioridades en infraestructura destaca la necesidad de incrementar las inversiones de las instalaciones ferroviarias a fin de elevar su uso y complementar a otros tipos de transporte. Por desgracia, el sector empresarial no recobra del todo la confianza en este servicio y prefiere elevar

costos al utilizar medios más caros, esto sucede porque desde su privatización no se ha provisto de atención al mejoramiento de los ferrocarriles. Otra petición de los empresarios consiste en la disminución de las tarifas portuarias, pues los altos costos debilitan la competitividad respecto a otros puertos que por sus bajas tarifas e instalaciones presentan mayor arribo de buques. La situación en las carreteras no se debe omitir pues en varios estados de la República no existen caminos y puentes seguros que ofrezcan a los transportistas rapidez y confianza.

Aunque el nivel del sistema aéreo no se queda atrás: el alto volumen de productos que arriba a las aduanas es únicamente a través de 7 aeropuertos, situación que provoca “cuellos de botella” e impide un rápido despacho. La saturación del AICM se ha elevado drásticamente sin que las autoridades sean capaces de presentar alternativas o por lo menos más obras de mejoramiento.

Se ha insistido en que México no estaba preparado para las obligaciones que traería consigo la apertura comercial, pero han transcurrido casi 10 años con algunos avances significativos. Por tal motivo, se deben promover más inversiones para que surjan proyectos alternos a Pacifico Cargo, o Bandera, se intensifiquen la remodelación y ampliación del AICM, sin olvidar modernizar constantemente las carreteras, instalaciones portuarias y dar mantenimiento a las líneas ferroviarias.

Hay que resaltar que el nivel de los servicios otorgados al interior de las aduanas es carente pues los trámites, horarios y burocracia no permiten que se despache la mercancía en tiempo e incluso aún dejan entrever algunos empresarios que es mentira la modernización en las aduanas. No hay que olvidar que la globalización a través de los requerimientos de la OMC y de la OMA demandan a los países miembro rapidez en todos sus procesos de intercambio comercial, razón por la cual, el gobierno mexicano debe vigilar que las 48 aduanas laboren de acuerdo con las exigencias mundiales.

En todo momento se tiene que evitar que las empresas se vean afectadas por la cantidad de trámites de exportación o importación que demanda la autoridad aduanera pues algunas veces esta situación motiva casos de contrabando. Entre menos sean los documentos y/o requisitos solicitados y el personal actúe de manera honrada en las horas establecidas sin exigir cantidades de dinero extra para no obstaculizar el proceso de logística, más se elevará la competitividad de las aduanas y la imagen del país en el exterior.

Para llevar a cabo estos retos, es preciso que se tome en cuenta la disminución de algunas aduanas que no son utilizadas en su totalidad, pues su desaparición permitiría a las autoridades proveer de mejores recursos tecnológicos y humanos a las aduanas más solicitadas. De esta

forma, el Gobierno no tendría que desperdiciar parte de su presupuesto en modernizar instalaciones que no son requeridas por los usuarios.

Por lo que respecta a la UE , se tomo la iniciativa de unirse para conformar un bloque que superara los daños causados por tantos años de beligerancia. Al transcurrir el tiempo y gracias a sus esfuerzos el sueño se volvió realidad al lograr una unión aduanera que posteriormente se transformaría en un mercado único. Por este motivo se desarrollaron nuevas medidas dentro de su sistema aduanero, los principios de libertad de circulación de personas y mercancías influyo para que las autoridades atendieran los principales problemas de las aduanas.

Hoy día, la UE se ha convertido en un bloque económico muy importante junto a E.E. U.U. y Japón contabilizando grandes flujos de mercancías. Para lograr este objetivo, la Unión ha mantenido relaciones con la mayoría de los países, obligando a los gobiernos a modernizar por igual su infraestructura y las aduanas, mismas que fueron atendidas; tanto en sus instalaciones como en la parte legislativa ya que la cantidad de documentos y requisitos solicitados disminuyeron en la medida de lo posible el tiempo del despacho.

Actualmente las funciones de las aduanas no se enfocan sólo en disminuir las operaciones de contrabando abarcan desde el fomento al comercio hasta la recolección de los impuestos y la protección del patrimonio cultural. Al igual que las aduanas mexicanas, en la UE han ido evolucionando en la forma en que visualizan y resaltan la labor de estos recintos, los cuales con el aumento gradual de los TLC deben progresar para el bien de sus ciudadanos.

Entre los grandes avances de la UE en materia aduanera resalta el establecimiento de controles situados en las fronteras externas ya que las inmensas filas de camiones que esperaban en las aduanas para ser despachados provocaban pérdidas de tiempo y dinero a los propietarios de los bienes. Además, se inspeccionaba físicamente todas y cada una de las mercancías lo que implicaba esfuerzos. Actualmente, sólo 2% es revisado. Otro acierto han sido los programas Aduanas 2000, 2002 y 2007, en cada uno de ellos sobresale el empeño de las autoridades por elevar la competitividad y funcionamiento de las aduanas, evitar el contrabando, facilitar el apoyo entre las administraciones aduaneras europeas y sobretodo aplicar uniformemente la normativa comunitaria.

En cuanto a los problemas que presenta la UE de infraestructura y competitividad, se presentan en menor cantidad que en México, pues los países miembros de la UE han entendido que en la medida en que invierten en mejores carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos, más se beneficiará a las empresas. Igualmente comprendieron que la competitividad de sus aduanas se

encuentra muy ligada al progreso de la economía así como a la debida ubicación de estos recintos ya que se les facilita poner atención, distribuir presupuesto y personal de forma correcta.

A este respecto, es correcta la hipótesis planteada al inicio de la investigación: disminuir el número de aduanas en México permitirá repartir equitativamente el presupuesto asignado a cada aduana y así contar con mejores instalaciones sería una realidad. Tan sólo en la frontera norte hay 19 aduanas mientras que en la frontera sur existen 2, si la autoridad modificará la ubicación de las 48 aduanas la distribución de los empleados permitiría avanzar en la lucha contra el contrabando pues se podría vigilar en distintos horarios la entrada y salida de los bienes.

Resulta importante que las autoridades mexicanas tomen el ejemplo de la UE en lo concerniente a las acciones que se han tomado para elevar la competitividad, disminuir las horas del despacho aduanero e invertir en el desarrollo de nueva infraestructura ya que todas estas medidas incrementarían un poco la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros.

Es muy importante que quede claro: los retos que enfrentan las aduanas se enfocan hoy día en implementar programas para disminuir el número de mercancías que ingresan de contrabando a territorio mexicano y europeo, disminuir la cantidad de trámites requeridos para las operaciones de comercio internacional, capacitar a los empleados para evitar demoras basadas en negligencias, hacer una revisión sobre los horarios en que laboran y determinar si se requiere que en algunas aduanas se alargue el tiempo de funcionamiento, por último aumentar las inversiones en infraestructura.

En la medida en que los respectivos gobiernos lleven a cabo actividades que efficienten la operación aduanera, se podrá hablar por fin de una verdadera aduana moderna y eficaz capaz de responder a las necesidades actuales.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

- **“Acuerdo Europeo relativo a la Supresión Gradual de los Controles de las Fronteras Comunes (Acuerdo de Schengen)”** 14 de junio de 1985
- **“Ley Aduanera 2005 y Reglamento Correlacionada**, Ed. ISEF , México 2005
- Acosta R., Felipe, **“Trámites y documentos en materia aduanera”**, Ed., Ediciones Fiscales ISEF, 3ª ed., México, enero 2005
- Acosta, R., Felipe, **“Tramites y Documentos en Materia Aduanera”**, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001
- Aldana M., Ildefonso Alfredo, **“La administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos de Aduanas y su importancia en el sistema arancelario internacional”**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 1998
- Almajano G., Luis y Almajano P., José Javier, **“Derecho aduanero”**, Ed. Ediciones Internacionales Universitarias, España, 1992
- Arellano G., Carlos, **“Segundo Curso de Derecho Internacional Público”**. Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1998
- Ayala E., José, **“Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico”**. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 2000
- Becerril L., Guadalupe, **“El contrabando en México”**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001
- Carreón Mónica y Ortega Héctor, **“La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva”**. Ed. Instituto Autónomo de México, 1ª ed., México, 2005
- Carvajal C., Máximo, **“Derecho Aduanero”**. Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1998
- Cecchini Paolo, **“Europa 1992. Una apuesta al futuro”**. Ed. Alianza, 1ª ed., Madrid, 1988
- Comisión de las Comunidades Europeas, **“Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativo a una estrategia para la Unión Aduanera”**, Bruselas, 2 de agosto de 2001
- Comisión de las Comunidades Europeas, **“Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la oportunidad de prorrogar el programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007)”**, Bruselas, 23 de enero de 2002
- Comisión de las Comunidades Europeas, **“Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y las medidas que deben de tomarse respecto de las mercancías que vulneren determinados derechos de propiedad intelectual”**, Bruselas, 20 de enero e 2003

- Comisión de las Comunidades Europeas, "**Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativo a una estrategia para la Unión Aduanera**", Bruselas, 2 de agosto de 2001
- Comisión Europea, "**La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial**", Bruselas, 2003
- Comisión Europea, "**Transporte por carretera. ¿Qué hace Europa?**", Bruselas, 2003
- Comisión Europea, "**Estrategia para el mercado interior. Prioridades del período 2003-2006**". Luxemburgo, 2004
- Comunicación de las Comunidades Europeas, "**Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programas Comunitarios Aduana 2013 y Fiscalis 2013**". Bruselas, 4 de junio de 2005
- Decisión 105/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17.12.1999 (DO L 13 DE 19.01.200)
- Decisión No 253/2003/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007)
- Decisión No 253/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2003 por la que se adopta un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2007)
- Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 1990
- Dr. Leyva, G., Eugenio Jaime, "**Importaciones y Exportaciones. Tratamiento Jurídico, 2004**". Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004
- Eaton, W., David, "**México y la globalización. Hacia un nuevo amanecer**". Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2001
- El Comercio Exterior de México, "**La política de comercio exterior de México**", capítulo II, Hernández, C., Héctor, Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional (compiladores), México, 1982
- Fontaine Pascal, "**Comisión Europea**". Ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 2003
- García A, Miriam, "**La importancia de las aduanas en el proceso de integración económica y comercial de América Latina en el marco del ALCA**", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, 2004
- García F., Cándido, "**Elementos de Comercio Exterior**". Ed. Trillas, 1ª ed., México, 2004
- Guarneros Z., Eugenio, "**Los Agentes Aduanales como promotores del comercio exterior mexicano**", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesina para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001
- Guerra R., Alejandra, "**Estructura Institucional de las aduanas en la Unión Europea**", México, Facultad de Derecho, UNAM, Tesis para obtener el grado de licenciado en Derecho, 2003

- Hinkelman, G., Edward, **“Diccionario de comercio internacional”**. Ed. Continental, 2a ed., México, 2003
- Informe de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude Informe de actividades del período del 1 de junio de 2000 al 31 de mayo de 2001
- L., Sirc. **Iniciación al Comercio Internacional**. Ed. Siglo XXI, 2ª ED., España, 1976.
- La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México- Estados Unidos, **“La política comercial de México y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio”**, Bravo, A., Luis (autor),. Torres, Blanca y Falk, S., Pamela (compiladores), 1ª ed., México, 1989
- Levy-Dabbah, Simón, **“Globalización Económica 2003”**. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª ed., México, 2003
- López Hernández, María de Rosario, **“Efectos de la simplificación del despacho aduanero mexicano en el marco de la globalización económica (1994-2000)”**, México, Fes Acatlán, Tesis para obtener el grado de Lic. en Relaciones Internacionales, 2005
- Manchon F., Novelo F., y Lerman, A, **“Integración: Unión Europea, TLCAN y MERCOSUR”**. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, 1ª ed., México, 2000
- Margadant F., Guillermo, **“Panorama de la Historia Universal del Derecho”**. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 2000
- Martínez V., Rogelio, **“Legislación del comercio exterior”**. Ed. McGraw Hill, 1ª ed., México, 1997
- Martínez C., José Ignacio, **“La nueva política comercial externa de la Unión Europea”**, en el libro Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales, 1ª ed., México, 2000
- Martínez C., José Ignacio, **“La quinta ampliación de la Unión Europea: efectos para México bajo el TLCUEM”**
- Martínez, L., Pablo Alejandro. **“El reto de los procedimientos aduanales ante la globalización: una propuesta de interconexión de base de datos entre aduanas de México, Panamá, Perú y España”**. México, Universidad Nuevo Mundo, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001
- Millán G., Arturo, **“El delito de contrabando”** . Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª ed., México, 2003
- Moyotl H., Francisca, **“El embargo precautorio en materia aduanera. Estudio práctico de sus consecuencias jurídicas y los medios de defensa”**. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª ed., México, 2005
- Nieto S., José Antonio, **“Fundamentos y políticas de la UE”**, 1ª ed., Madrid, 1995
- Ortiz, W., Arturo, **“Comercio exterior de México en el siglo XX”**. Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 2001

- Publicación de la Comisión Europea, **“Rumbo al crecimiento. La economía de la Unión Europea”**, Bruselas, 1993
- Quintana, A., Elvia Arcelia, **“El Comercio Exterior de México. Panorama General del Comercio”**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México, 1989
- Rapp, Martín, **“La competitividad desde la perspectiva regional”**, Consejo Departamental de Competitividad de Santa Cruz
- Reyes Díaz Leal Eduardo, **“Hacia donde va la aduana”**. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 1ª ed., México, 1997
- Reyes Díaz-Leal, **“El despacho aduanal”**. Ed. Bufete Internacional de Intercambio, 1ª ed., México, 2003
- Reyes, Díaz-Leal Eduardo, **“El Semáforo Fiscal. Porque lo aduanal es fiscal”**. Ed. Universidad en Asuntos Internacionales, 3ª ed., México, 1996
- Rodríguez L., Mario Alberto, **“El comercio exterior en México. La evasión fiscal”**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Tesis para obtener el grado de licenciado en Relaciones Internacionales, 2001
- Rohde P., Andrés, **“Derecho Aduanero Mexicano. Fundamentos y Regulación de la Actividad aduanera”**. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001
- Rohde P., Andres, **“Derecho Aduanero Mexicano. Regímenes, Contribuciones y Procedimientos Aduaneros”**. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 1ª reimpresión, México, 2001
- Rohde P., Andrés, **“Derecho Aduanero mexicano”**. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2000
- Rublik Federico y Solis Benito, **“México hacia la globalización”**, 1ª ed., México, 1992
- Sandoval S., Eduardo, **“Aduanas: Puertas de México”**, México, 2005
- Sukup Víctor, **“Europa y la Globalización. Tendencias, problemas, opiniones”**. Ed. Corregidor, 1ª ed., Buenos Aires, 1998
- Tamames Ramón y López Maria, **“La Unión Europea”**. Ed. Alianza, 4ª ed., Madrid, 1999
- Tugores Q., Juan. **Economía Internacional e Integración Económica**. Ed Mc Graw Hill, 2ª ed., España, 1996
- Vázquez Sánchez, Loraine, **“La promoción comercial como factor de competitividad de las exportaciones mexicanas en un mercado global 2000-2002”**, México, FES Acatlán, 2005, Tesis para obtener el grado de Lic. Relaciones Internacionales, 2005
- Witker Jorge y Hernández Laura, **“Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México”**. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2ª ed., México, 2002

FUENTES ELECTRÓNICAS

- <http://www.elpais.es/articulo/elpporeco/>

- <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/02/06/madrid/1139247836.html>
- http://www.puertodetampico.com.mx/New_site/fragmentos_pnd.html
- <http://www.aeat.es/>
- http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/rpt/2003/com2003_067es01.pdf
- http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/combating/index_en.htm
- http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop_es.htm
- http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm
- <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txtes.htm>
- <http://www.pececatlan.unam>
- <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>
- http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver/viernes12/primera/primera12-4.htm
- <http://www.presidencia.gob.mx/Reforma/Negocios>
- <http://www.cronica.com.mx/nota>
- http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia_busqueda.html?id_notia=44700&tabla=finanzas_h
- <http://www.economista.com.mx/pubinter4.nsf/All/9B4F13DD5798C8E2062570510009DD7D?OpenDocument>
- http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/19/txt_es.htm
- <http://www.aduanas.gob.mx/tratados>
- <http://www.economista.com.mx/articulos>
- <http://www.economia.gob.mx/acuerdoscomerciales>
- <http://www.mexicotrade.com.mx/historia-aduanera.ssd>
- <http://www.aduanas.sat.gob.mx/>
- <http://www.notiver.com.mx/marzo/12.htm>
- http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver_marzo/viernes12/primera/primera12-4.htm
- http://www.puerto-de-altamira.com.mx/puerto_de_altamira.htm
- <http://www.transportemagazine.com/noticias/index.cfm?id=1803>
- <http://www.transportemagazine.com/noticias/>

- http://www.online.com.mx/el_heraldo/negocios/23julio2004/1.html
- http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia_busqueda.html?id_notas=43767&tabla=finanzas_h
- <http://www.aduanas.sat.gob.mx/webadunet/aga.aspx?Q=medios06>
- <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=47&i=60&t=60>
- <http://www.douane.gouv.fr>

FUENTES HEMEROGRAFICAS

- **“El acuerdo de Asociación Económica”**, Revista Negocios, Año 14, núm 15
- **“El comercio con México”**, en Revista Negocios, Año 14, núm15
- **“El comercio exterior de las regiones de México”**, Revista Negocios, Año 11, núm. 121
- **“El comercio mexicano con Latinoamérica: un mercado desaprovechado”**, Revista Aduanas, Año 4, no. 2, marzo-abril 2005
- **“Comercio Blindado”**, Revista Expansión, año XXXVI, núm. 923, 31 de agosto- 14 de septiembre de 2005
- **“Consulta Nacional Aduanera y de Comercio Exterior”** Revista Aduanas, México, núm. 10, agosto 2002
- **“Del mar del sur al Puerto de Manzanillo”**, Revista Aduanas, Año 3, núm. 27, mayo-junio 2004, p. 12
- **“Invertirán en Chihuahua más de 2 mil mdp en carreteras”**, El Financiero, sección Economía, 1º de agosto 2005
- **“Renovación en el sector aduanero federal”**, Revista Aduanas, Año 2, núm. 19, mayo 2003
- APIVER, **“Impulsa el Puerto de Veracruz acciones estratégicas para satisfacer las necesidades del comercio exterior”**, Revista Negocios, año 14 , N° 162, septiembre de 2005
- Balassa, Bela, **“La política de comercio exterior de México”**, Revista de Comercio Exterior, septiembre de 2000, Vol. 50
- Becerril Isabel, **“Sector exportador, el “eslabón” más débil de la economía: CEESP”**, El Financiero, México, sección Economía, 2 de agosto 2005
- Becerril, Isabel, **“Insuficiente, la capacidad exportadora: Canales”**, El Financiero, sección Economía, México, 23 de febrero de 2005
- Becerril, Isabel, **“Subutilizada, la res de TLC firmados por México”**, El Financiero, sección Economía, México, 4 de julio de 2005
- Cadena Guadalupe, **“Piratería, acto de delincuencia organizada: textileros”**, El Financiero, sección Economía, México, 21 de septiembre de 2005

- Cadena, Guadalupe, **“Déficit de 3 mil 910 mdd en la balanza comercial”**, El Financiero, sección Economía, México, 24 de noviembre de 2004
- Cadena, Guadalupe, **“Saldo negativo de 622 mdd en la balanza comercial de julio”**, El Financiero, sección Economía, México, 12 de septiembre de 2005
- Carmo Fernando, **“TLCAN... probable evolución y consecuencias”**, Revista Aduanas, Año 3, núm. 29, septiembre – octubre 2004
- Castro C., Andrés, **“Facilitación aduanera. Clave de la competitividad comercial”**, Revista Aduanas, núm. 29, septiembre – octubre 2004
- Collín Marvella, **“España, segundo destino más importante para las mercancías que exporta México a la UE”**, El Financiero, sección Economía, México, 19 de enero de 2004
- Collín, Marvella, **“México rezagado en la competitividad comercial con Latinoamérica; crece 50% su déficit con el Cono Sur”**, El Financiero, sección Mercados, México, 20 de enero de 2004
- Cruz, Lilian, **“Ven cara tarifas portuarias”**, El Financiero, sección Negocios, México, 5 de septiembre de 2005
- Cruz, Lilian. **“Ven puertos resultados en carga”**. Reforma, sección Negocios, México, 4 de enero de 2006
- De la Reza A., Germán, **“Diversificación comercial y pertenencia a múltiples acuerdos comerciales: el caso de México”**, Revista Comercio Exterior, Vol. 52, núm. 4, abril de 2002
- García Miriam, **“Reconocen agilidad comercial de México”**, Reforma, sección Negocios, México, 14 de Septiembre de 2005
- García, Miriam, **“Saca más jugo Japón al TLC”**, Reforma, sección Negocios, México 30 de agosto de 2005
- Gómez, R., Arnulfo. **“México en el contexto del comercio internacional en el año 2001”**, Asociación de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, A.C
- González, G., Roxana, **“Subsidios agrícolas, obstáculo para el ALCA: Derbez”**, El Financiero, sección Economía, México, 26 de julio de 2005
- Gutiérrez, Elvia, **“México, único país en América Latina con un incipiente avance exportador”**, El Financiero, sección Economía, México, 19 de enero de 2004
- Guzmán M., José, **“Aduana Modelo”**, Revista Aduanas, Año 4, núm. 4, julio- agosto 2005
- Juárez Vivian, **“Unión Aduanera: Inicios de la integración europea”**, Revista Aduanas, Año 4, núm. 3, mayo-junio 2005
- López Mario, **“Detectan contrabando en programa Pitex”**. Reforma, sección Negocios, México, 13 de julio de 2005
- López Mario, **“Falta crear Zar vs la ilegalidad”**, Reforma, sección Negocios, México, 11 de octubre de 2005

- López Mario, “**Alertan aumento de triangulación**”, Reforma, sección Negocios, México 20 de septiembre de 2005
- López Mario, “**Importan ropa, declaran trapo**”, Reforma, sección Negocios, México, 6 de enero de 2006
- Martínez N., Oscar, “**Crece 33% el superávit comercial con América del Norte**”, Revista Aduanas, Año 4, no. 3
- Martínez, Edgar, “**Laboratorio Central de Aduanas**”, Revista Aduanas, México, mayo-junio 2002
- Martínez, N. , Oscar , “**México y el comercio Mundial**”,Revista Aduanas, Año 4, N° 3
- Máximo Cerdio, , “**La Aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional**”, Revista de Comercio Exterior, Vol. 54, núm. 2, febrero 2004
- Moguel Yoisi, “**Inversión fresca en Puerto Progreso para infraestructura**”, El Financiero, sección Negocios, México, 28 de febrero de 2005
- Morales Roberto, “**La lucha por la desregulación**”, Revista Aduanas, México, núm. 19, mayo de 2003
- Ojeda L. Olga, “**Modernizan instalaciones de la garita California- Tecate**”, El Financiero, sección Economía, México, 14 de marzo de 2005
- Ojeda L., Olga, “**En marcha, la modernización de aduanas; invertirán 3 mil mdp**”, El Financiero, sección Economía, México, 27 de septiembre de 2004
- Ramírez G., Carlos Alberto,“**La aduana de Colombia, un cruce cómodo, rápido y seguro**”, Revista Aduanas, México, núm. 19, mayo 2003, p. 37
- Ramírez Karla, “**Requiere inversión la infraestructura**”, Reforma, sección Negocios, México 2 de agosto 2005
- Ravelo, Ricardo. “**Lodo Aduanal**”. Revista Proceso, México, núm. 1454, 12 de septiembre de 2004
- Reyes Díaz-Leal, Eduardo,“**Política Aduanera**”,Revista Aduanas, año 4, núm. 1, enero-febrero 2005
- Román O., Martín, “**Mano dura al contrabando de mercancías, pide Canales**”, El Financiero, sección Economía, México, 23 de septiembre de 2004
- Rozo, A. , Carlos, “**El Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México: flujos comerciales y de capital**”, Revista de Comercio Exterior, N°. 3, Vol. 54, marzo 2004
- Rudiño Lourdes Edith, “**El TLCAN tomó por sorpresa a las aduanas: José Montalvo**”. El Financiero, sección Economía, México, 26 de abril de 2004
- Rudiño Lourdes Edith, “**Marginal cobro de aranceles**”, El Financiero, sección Economía, México, 26 de abril de 2004
- Ruiz-Funez Mariano, “**Perspectivas para la profundización de la Apertura Comercial de México**”, Revista Aduanas, Año4, núm. 3, mayo-junio 2005

- Saldaña Ivette, "**Aduanas mexicanas, obstáculo a la competitividad: COECE**", El Financiero, sección Economía, México, 7 de julio de 2004
- Saldaña Ivette, "**Desaprovecha México sistema online de comercio exterior**", El Financiero, sección Economía, México, 14 de marzo de 2005
- Saldaña Ivette. "**Avanza la desregulación en comercio exterior: Cofemer**". El Financiero, sección Economía, México, 1º de noviembre de 2005
- Saldaña, Ivette, "**Dialogo México- MERCOSUR, en abril, rumbo a un TLC**", El Financiero, sección Economía, México, 18 de marzo de 2005
- Saldaña, Ivette, "**Subutilizada, colección de tratados con 32 países**", El Financiero, sección Economía, México, 22 de abril de 2004
- Saldaña, Ivette, "**En marcha, revisión del TLCUEM; incluirán capítulo de inversiones**", El Financiero, sección Economía, México, 11 de marzo 2005
- Sánchez César, "**Aumenta 24.81% carga en Tampico**", El Reforma, sección Negocios, México, 18 de julio de 2005
- Yamashiro A., Celina, "**Construirán zona aduanal en aeropuerto de SLP**", El Financiero, sección Negocios, 7 de julio 2004
- Yamashiro A., Celina, "**Frena obras en carretera la falta de presupuesto: mariscal**", El Financiero, sección Negocios, México, 21 de junio de 2004
- Yamashiro A., Celina, "**Infraestructura aeroportuaria, insuficiente**", El Financiero, sección Negocios, México, 28 de junio de 2004
- Yamashiro A., Celina, "**Desequilibrio en el transporte resta competitividad a México**", El Financiero, sección Negocios, México, 3 de marzo de 2005
- Yamashiro A., Celina, "**Puertos mexicanos disputan carga de contenedores a EU**", El Financiero, sección Negocios, México, 25 de febrero de 2005
- Yamashiro A., Celina, "**Tarifas portuarias, a discusión**", El Financiero, sección Negocios, México, 28 de abril de 2005

ENTREVISTA

- Defis R., Gabriela. Dirección General de Aduanas, Administración de Imagen y Difusión Aduanera, México, D.F., 4 de agosto de 2005

ANEXOS

ANEXO 1

ANEXOS DE LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 2005

| ANEXOS | Nombre del anexo | Fecha de publicación en el DOF | 1a Resolución 08/08/2005 | 2a Resolución 18/10/2005 | 3a Resolución 27/10/2005 |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Anexo 1 | Declaraciones, avisos y formatos | <u>06/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | <u>28/Oct/2005</u> |
| Anexo 2 | Multas y cantidades que establece la Ley Aduanera | <u>04/abr/2005</u> | | | |
| Anexo 3 | Pagos por segundo reconocimiento aduanero | <u>04/abr/2005</u> | | | <u>28/Oct/2005</u> |
| Anexo 4 | Horario de las Aduanas | <u>04/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | <u>28/Oct/2005</u> |
| Anexo 5 | Instructivo de llenado de la manifestación de Valor | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 6 | Criterios de clasificación arancelaria | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 7 | Fracciones arancelarias que identifican los insumos y diversas mercancías relacionadas con el sector agropecuario a que se refiere la regla 2.2.2., numeral 6 de la presente Resolución” | <u>04/abr/2005</u> | | | |
| Anexo 8 | Bienes de capital cuya importación no requiere inscripción en el padrón de importadores | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 9 | Importaciones exentas para instituciones de Salud Pública o autorizadas para recibir donativos y equipo médico que no requiere inscripción en el padrón de importadores. | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 10 | Sectores y fracciones arancelarias | <u>04/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | <u>28/Oct/2005</u> |
| Anexo 11 | Claves de marcas de autos usados para informes de empresas comerciales que los importan para región fronteriza | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 12 | Mercancías de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación que procede su exportación temporal | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 13 | Almacenes Generales de Depósito autorizados para prestar los servicios de Depósito Fiscal y Almacenes Generales de Depósito Autorizados para la Colocación de Marbetes o Precintos | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 14 | Aduanas y secciones aduaneras en las que se activará por segunda ocasión el | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |

| | | | | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | mecanismo de selección automatizado conforme la regla 2.6.15. de la presente Resolución | | | | |
| Anexo 15 | Distancias y plazos máximos de traslado en días naturales para arribo de tránsitos | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 16 | Aduanas de mercancías que inician tránsito internacional en la frontera norte y lo terminen en la frontera sur del país o viceversa | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 17 | Mercancías por las que no procederá el tránsito internacional por el territorio nacional | <u>Ver anexos 2004</u> | | | <u>28/Oct/2005</u> |
| Anexo 18 | Datos de identificación individual de las mercancías que se indican | <u>08/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | |
| Anexo 19 | Datos que alteran la información estadística | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 20 | Recintos fiscalizados para realizar elaboración, transformación o reparación de mercancías. | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 21 | Aduanas autorizadas para tramitar el despacho aduanero de determinado tipo de mercancías | <u>04/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | <u>01/Nov/2005</u> |
| Anexo 22 | Instructivo para el llenado del pedimento | <u>08/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | <u>18/Oct/2005</u> | <u>01/Nov/2005</u> |
| Anexo 23 | Mercancías peligrosas o que requieran instalaciones y/o equipos especiales para su muestreo. | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 24 | Información mínima que deberá contener el sistema de control de inventarios. | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 25 | "Puntos de revisión (Garitas)" | <u>04/abr/2005</u> | | | |
| Anexo 26 | Datos Inexactos u Omitidos de las Normas Oficiales Mexicanas contemplados en la regla 2.12.4 | <u>Ver anexos 2004</u> | | | |
| Anexo 27 | Mercancías cuya importación no se está obligado al pago del IVA. | <u>04/abr/2005</u> | <u>08/ago/2005</u> | | |
| Anexo 28 | Fracciones arancelarias sensibles aplicables a la regla 2.8.1. | <u>04/abr/2005</u> | | | |
| Anexo 29 | Mercancías sujetas a horario para tramitar su despacho aduanero | <u>04/abr/2005</u> | | | |

FUENTE: <http://www.ajr.com.mx>

ANEXO 2

ESTRUCTURA DEL CODIGO ADUANERO

Titulo I. Disposiciones generales

Capitulo 1.- Ámbito de aplicación y definiciones de base.

Capítulo 2.- Disposiciones generales diversas relativas principalmente a los derechos y obligaciones de las personas con respecto a la normativa comunitaria.

Titulo II.- Elementos en los que se basa la aplicación de los derechos de importación o de exportación y las demás medidas previstas en el cuadro de los intercambios de mercancías.

Capítulo 1.- Arancel aduanero de las Comunidades Europeas y clasificación arancelaria

Capítulo 2.- Origen de las mercancías.

Capítulo 3.- Valor en aduana de las mercancías.

Titulo III.- Disposiciones aplicables a las mercancías introducidas en el territorio aduanero de la Comunidad en tanto no se les haya atribuido un destino aduanero.

Capitulo 1.- Introducción de las mercancías en el territorio aduanero de la Comunidad.

Capítulo 2.- Presentación en aduana de las mercancías.

Capitulo 3.- Declaración sumaria y descarga de las mercancías presentadas en aduana.

Capítulo 4.- Obligación de dar un destino aduanero a las mercancías presentadas en aduana.

Capitulo 5.- Deposito temporal de las mercancías.

Capitulo 6.- Disposiciones aplicables a las mercancías no comunitarias que hayan circulado en un régimen de transito.

Titulo IV.- Destinos aduaneros

Capitulo 1.- Generalidades

Capitulo 2.- Regímenes aduaneros.

Capitulo 3.- Otros destinos aduaneros

Titulo V.- Operaciones privilegiadas

Capítulo 1.- Franquicias

Capítulo 2.- Mercancías de retorno

Capítulo 3.- Productos de la pesca marítima y otros productos extraídos del mar.

Titulo VI.- Deuda Aduanera

Capítulo 1.- Garantía del importe de la deuda aduanera.

Capítulo 2.- Nacimiento de la deuda externa.

Capitulo 3.- Recaudación del importe de la deuda aduanera.

Capítulo 4.- Extinción de la deuda aduanera.

Capítulo 5.- Devolución y condonación de los derechos.

Título VII.- Recurso

Título VIII.- disposiciones finales.

TESIS  IMPRESIONES
ENCUADERNADOS

COPYNET

100% DIGITAL

pressanddesign@yahoo.com.mx



TRABAJOS URGENTES
COCOTEROS 24, COL. NUEVA STA. MARÍA
DEL. ATZCO., MÉXICO, D.F. C.P. 02800
TELS. 53 41 49 88 Y 53 41 64 91