



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“LA FUNCIONALIDAD DE LA ADUANA COMO
INSTRUMENTO IMPORTANTE EN EL COMERCIO
INTERNACIONAL. CASO ESPECÍFICO: EL SISTEMA
ADUANERO DE MÉXICO (PERIODO 2000-2006)”.**

T E S I S

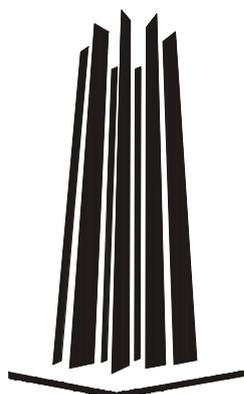
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

JAQUELINE ESTRADA ARROYO

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS CHÁVEZ DELGADO



MÉXICO

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

Al gran arquitecto del universo, por delinear los trazos que han compuesto cada instante de mi vida, por concederme la vida misma y por las bendiciones de cada día.

A la Virgen María por guiar siempre mis pasos, por el especial calor que en mi fe ha brindado haciendo que siempre me sienta protegida.

A mi madre, Margarita Arroyo, la persona que más admiro. A mi padre, Sergio Estrada, el mejor hombre que sin lugar a dudas he conocido. A mis maravillosos padres, por todo su cariño y confianza, por creer incondicionalmente en mí, porque con su ejemplo me han enseñado el significado y la importancia de las palabras constancia, dignidad y humildad, porque día con día confirman que sin merecérmelo son lo más importante que tengo y mi más grande orgullo, porque todo lo bueno que como individuo poseo se los debo a ustedes.

A mis mejores amigas, y que por suerte también son mis hermanas, Erika y Cristina. Gracias por todo su apoyo, por permitirme compartir mi vida con ustedes, por tantas noches de desvelo, por las lágrimas, risas y demás momentos que hemos compartido, y por el cariño tan grande que nos tenemos.

A mi asesor, el Lic. José Luis Chávez Delgado, por acceder a dirigirme en este trabajo, por concederme parte de su valioso tiempo, por sus consejos profesionales y personales. Muchas gracias, Licenciado.

A mi casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme brindado un bien esencial, la educación; y por ende a todos mis profesores que fueron parte importante en la consecución de esta tarea.

A mis amigos, por su amistad.

A quienes de una alguna u otra forma han contribuido para la culminación de esta meta, gracias.

**LA FUNCIONALIDAD DE LA ADUANA COMO INSTRUMENTO
IMPORTANTE EN EL COMERCIO INTERNACIONAL.
CASO ESPECÍFICO: EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO
(PERIODO 2000-2006).**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. LOS REFERENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL	1
1.1 Orígenes del Comercio Internacional	1
1.1.1 Definición de comercio	2
1.1.2 Diferencia entre Comercio Internacional y Comercio Exterior	2
1.1.3 Aspectos teóricos del comercio internacional	3
1.2 Restricciones públicas al Comercio Internacional	6
1.2.1 La política Comercial	6
1.2.2 Controles al comercio internacional	7
1.3 Tendencias del Comercio Internacional	12
1.3.1 Negociaciones internacionales sobre comercio. Del GATT a la OMC	12
1.3.2 Formas de integración económica	14
1.4 Beneficios derivados del Comercio Internacional	17
1.4.1 Principales teorías del comercio internacional	17
1.4.2 Ganancias del comercio internacional	20
CAPÍTULO 2. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO ECONÓMICO	22
2.1 Breve informe del comercio internacional	22
2.1.1 Evolución del comercio y la producción en el mundo	23
2.1.2 El comercio internacional en 2006	24
2.1.3 Desarrollo del comercio por regiones	27
2.2 Breve informe del comercio exterior de México	31
2.2.1 Comportamiento de las exportaciones e importaciones por principales sectores	32
2.2.2 El comercio exterior de México por regiones	36
CAPÍTULO 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL COMERCIO INTERNACIONAL	41
3.1 Marco Jurídico del Comercio Internacional	41
3.1.1 El concepto, la formación y la jerarquía de los tratados internacionales	41
3.1.2 Los tipos de tratados y acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional	45
3.2 Marco Jurídico del Comercio Exterior de México	48
3.2.1 Estructura del Marco Jurídico Nacional	49
3.2.2 Principales leyes en materia de comercio exterior	58

CAPÍTULO 4. ORGANISMOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES QUE HACEN REFERENCIA AL CAMPO ADUANERO DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE	64
4.1 Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) – Organización Mundial de Aduanas (OMA)	64
4.2 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) - Organización Mundial de Comercio (OMC)	75
4.3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	81
4.4 Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)	85
4.5 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	89
4.6 Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras (CCALA)	93
4.7 Tratados de Libre Comercio y Convenios Aduaneros suscritos por México	94
CAPÍTULO 5. EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO	100
5.1 La Aduana	100
5.1.1 Concepto de Aduana	100
5.1.2 Definición de Sistema Aduanero Mexicano	102
5.1.3 Funciones de la aduana	102
5.2 Antecedentes históricos del Sistema Aduanero de México	105
5.3 Estructura del Sistema Aduanero Mexicano	108
5.3.1 Autoridades y atribuciones en materia aduanera	108
5.3.1.1 Facultades del Poder Judicial	109
5.3.1.2 Atribuciones del Poder Legislativo	109
5.3.1.3 Facultades del Ejecutivo Federal.	109
5.3.2 Sujetos no gubernamentales importantes relacionados con la actividad aduanera	129
CAPÍTULO 6. REALIDAD DEL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO. PROGRESOS Y DESAFÍOS	131
6.1 Proyectos de reforma en materia aduanera	132
6.2 Avances en el campo aduanero	139
6.3 Principales problemáticas que afectan el Sistema Aduanero de México	149
6.4 Comentarios al capítulo	165
CONCLUSIONES	172
ANEXOS	177
ABREVIATURAS Y SIGLAS	181
BIBLIOGRAFÍA	184
HEMEROGRAFÍA	186
LEGISLACIONES	187
FUENTES ELECTRÓNICAS	188

INTRODUCCIÓN

Actualmente el comercio internacional ha crecido a tal grado que podría considerarse como el aspecto más importante de la economía mundial, y aunque éste siempre ha sido relevante, es a partir del siglo pasado que toma gran auge caracterizándose por un dinamismo y una multilateralidad significativos. Como resultado del proceso globalizador en el que se encuentra inmerso el sistema mundial, el comercio internacional ha generado una creciente y necesaria interdependencia entre las naciones, reflejada no sólo en la necesidad de establecer un mayor número de relaciones comerciales exteriores, sino que ha marcado una creciente tendencia a crear bloques económicos regionales, por lo que podría considerarse como la interacción más importante entre los estados dentro de las relaciones internacionales. Por ende los países que no han logrado cambiar sus procesos de comercialización y adaptarse a los constantes cambios han ido perdiendo presencia en los mercados mundiales.

En este marco, una institución que ha generado un creciente interés dentro de la agenda del sistema mundial, como parte de una mejora en la infraestructura del comercio internacional, es la aduana. La función que realiza la misma representa un interesante problema de estudio por la importancia que ha desarrollado como institución dentro de las operaciones realizadas en los intercambios internacionales de bienes, pues además de revisar, controlar y fiscalizar la entrada o salida de las mercancías de un país, está adquiriendo una función sustancial que se traduce en: la facilitación y el fomento de las operaciones de comercio exterior. Así el óptimo funcionamiento de ésta institución y por lo tanto de sus procesos aduaneros, resultan básicos para los sujetos del comercio exterior, ya que la eficiencia y rapidez del despacho aduanero se vuelve un aliciente para que exportadores e importadores sigan realizando dichas operaciones comerciales en un determinado país.

Ya lo advertía Jorge Enrigue, consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo en el Programa de Fortalecimiento Aduanero en 1996, que: “tradicionalmente vista como un ente puramente policiaco, se suele olvidar el hecho fundamental de que la aduana es el punto donde se concreta la política aduanera para el comercio exterior de un país. Puesto que la aplicación de esa política no sólo consiste en decir “esto no pasa y esto sí”, sino en poner en práctica una sucesión de hipótesis en las que se dice esto pasa si es de tal clase, si se paga tanto y si se cumple con tal o cual normatividad. Es decir, en la aduana, se cobran los gravámenes a la importación y exportación, lo que implica una técnica depurada que va desde la identificación, la clasificación arancelaria de las mercancías hasta su valoración. Por lo que sus funciones no pueden reducirse a atribuciones meramente fiscales o tributarias.

Como señala Jorge Witker “el comercio internacional contemporáneo se ha transformado en una actividad central para países y regiones. Las políticas comerciales, hasta ayer regidas por decisiones de carácter interno, bajo premisas proteccionistas, han cedido a hipótesis de interdependencias y globalización. En este nuevo escenario, instituciones de vieja prosapia como las aduanas, experimentan cambios cualitativos y trascendentes”. Debiéndose no sólo al impacto que tienen los mercados sino también a los sujetos y objetos de los mismos.

Es por ello que tanto naciones como organismos en su labor por facilitar el comercio hacen referencia de manera más concreta en el campo aduanero, es decir, en las instituciones aduaneras, así como en la regulación y los procedimientos materia aduanera, dando como resultado un interés manifiesto por estudiar el papel que juegan estos entes dentro del comercio internacional.

Actualmente la materia aduanera es vasta, y dada la multiplicidad del comercio internacional, es que las aduanas han tenido que transformarse para realizar un papel más eficaz avanzando con la globalización del mundo. Este problema es complejo pero también general como parte del citado proceso globalizador, y por lo tanto su atención tiene ese mismo carácter, llevando su trato a planos mundiales donde organismos internacionales centran su atención en él, como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el APEC o la Organización Mundial de Comercio (OMC), esta última aludiendo que “la labor de la OMC en la esfera de la facilitación del comercio ha atravesado diferentes etapas. En este proceso, el enfoque de los miembros ha pasado de ser bastante amplio y global a hacer hincapié más específicamente en los trámites de aduanas y cruce de fronteras”.

El ingreso de México a la globalización mundial es a partir de los años ochenta, como una necesaria respuesta al proceso de integración a la globalización que el comercio internacional también estaba sufriendo; es así que tuvo que implantar políticas adecuadas al nuevo orden gestado que se traducirían en la liberalización comercial y la negociación y celebración de acuerdos comerciales. De esta manera, como menciona Pedro Trejo Vargas, “la política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases en los principios de la década de los 80’s, cuando se eliminó el modelo de sustitución de importaciones. México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. El ingreso de México al GATT marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, y con los diversos tratados comerciales suscritos posteriormente por nuestro país con otras naciones del mundo”, que a la fecha suman doce tratados de libre comercio con 43 países. Con todas estas medidas, México avanzaba hacia la incorporación de los procesos de la globalización del comercio mediante una táctica de apertura comercial vía liberalización y desregulación de los mercados internos.

Es en este marco que México ha realizado diversas innovaciones y cambios, tanto en el sistema económico como en el terreno jurídico nacional, necesarios para insertar a la nación dentro del actual contexto internacional, y en materia aduanera no ha sido la excepción. La aduana mexicana como institución, traducida en el sistema aduanero mexicano, también ha experimentado readecuaciones como consecuencia del desarrollo mismo de las relaciones comerciales entre las naciones, que van desde reformas estructurales hasta jurídicas.

El papel que tiene la institución aduanera no solo evoluciona sino que toma gran trascendencia en la actualidad. Como bien refiere Trejo Vargas: “es indudable la importante función y participación que juegan las aduanas actualmente en la economía del país, pues en los últimos años México ha aumentado considerablemente

su intercambio comercial con los diversos mercados del planeta”, por lo que “la Aduana México” tiene una misión significativa que consiste en “controlar la entrada y la salida de mercancías del país mediante un servicio íntegro, transparente, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales, contribuyendo de esta manera también a la exportación de productos mexicanos hacia los mercados externos, principalmente de Estados Unidos, Canadá, América Latina, Europa, Israel y Japón”. Considerado como motor de crecimiento económico, actualmente, el comercio internacional ha contribuido a incrementar la importancia del papel de la actividad aduanera, por lo que “la Aduana México se transforma y se moderniza para proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro, transparente y que sea competitivo internacionalmente”.

Sin embargo, y a pesar de los supuestos establecidos, el sistema aduanero mexicano presenta serias problemáticas; las reformas efectuadas y que buscan adecuarse a los cambios permeables en el contexto internacional, no han sido suficientes. Desde 1989 se aceptaba plenamente que el sistema aduanero no respondía eficazmente a las necesidades de apertura y globalización, por lo que era imprescindible adecuarlo. De esta forma se da inicio a una serie de acciones y directrices que, determinadas por el fenómeno globalizador, tienen como objetivo insertar al país, también en este campo, en la coyuntura existente.

Es importante reconocer que el país ha fijado mejoras que favorecen su comercio exterior, y éstas internamente se trasladan en el terreno aduanero, es más exteriormente se percibe una mayor representación en foros internacionales de suma importancia en materia aduanera. No obstante, los problemas que enfrenta el sistema aduanero mexicano persisten, son tantos y tan diversos que pasan desde los servicios aduaneros, la todavía complicada legislación en la materia, hasta la corrupción y el contrabando, frenando significativamente el comercio exterior mexicano y la conformación de un sistema aduanero idóneo, o por lo menos eficiente.

Por ejemplo, Rogelio Martínez Vera ha efectuado la mención de ciertas problemáticas que siguen presentes y que se traducen en: “una aún excesiva regulación por parte de las autoridades gubernamentales, quienes siguen multiplicando las disposiciones jurídicas de carácter administrativo y aumentando las unidades burocráticas que se encargan de hacer casi lo mismo, generando lentitud en los trámites. Una incomprensible centralización de actividades gubernamentales relacionadas con el comercio exterior, que conlleva desgaste económico para los exportadores e importadores, así como la falta de eficacia en la competitividad internacional. La corrupción, que sólo ha sido combatida oficialmente, pero no en forma real, y que origina desventajas económicas y desaliento para quienes operan en el sector privado, el comercio exterior”.

La difícil situación que tiene la aduana mexicana en su comercio exterior, es por demás notoria. Si bien es cierto que, se deben admitir los avances que ha tenido el sistema, considerado incluso como modelo a seguir en Latinoamérica, mucho más importante resulta el hecho de aceptar la problemática existente que presenta y que lo lesiona gravemente. Existen proyectos que, precisamente, buscan la modernización integral del sistema antes citado, sin embargo algunos de ellos aún están detenidos por distintas causas, y los que se encuentran en ejecución aún resultan insuficientes, cuando es evidente que el gobierno tiene que atender y llevar las reformas a la

práctica si se quiere lograr un sistema aduanero ágil, eficiente, transparente (como se ambiciona), es decir, competente, factor fundamental y necesario en el comercio internacional.

El abordar la función que efectúa la aduana dentro del comercio internacional, en este caso concreto el Sistema Aduanero de México, resulta un tema sobresaliente de investigación, pues engloba la parte operativa y la parte institucional del comercio exterior del país, reconociendo una necesidad clara por tratar estas instituciones. El periodo de estudio establecido (2000-2006) responde a la necesidad de investigar el sistema aduanero actual, cuya administración inicio su gestión en el año 2000, redefiniendo y reestructurando sus objetivos y estrategias. Es así que este periodo permite observar que tan funcional ha resultado el sistema en los últimos años.

La revisión de la funcionalidad actual del Sistema Aduanero Mexicano tiene que considerarse, pero además atenderse, dada la política comercial que México ha adoptado a partir de los ochentas, con conciencia de la importancia que tiene su ejecución dentro de las operaciones del comercio exterior del país y de las nuevas y cambiantes circunstancias a las que tiene que responder. Considerando el dinamismo del comercio internacional y el considerable auge en los intercambios comerciales que México ha sufrido, la aduana se hace presente con un rol más importante y participativo que nunca, haciendo su estudio por demás interesante, siendo un tópico actual y de relevancia para los interesados en la materia.

Así, la presente investigación tiene como objetivo general: analizar la situación del actual sistema aduanero de México en función de los preceptos establecidos por el comercio internacional. Sin embargo, para el desarrollo de la misma también se trazaron los siguientes objetivos específicos:

- Revisar las principales repercusiones causadas por el comercio internacional en el sistema mundial, mencionando algunas particularidades del caso mexicano.
- Presentar un breve informe del comercio internacional mediante la exposición de datos y cifras muy generales que permitan contemplar la dimensión de esta actividad; y a su vez hacer lo propio con el comercio exterior específicamente de México.
- Abordar la normatividad jurídica que rige el comercio internacional, así como la reglamentación existente para las actividades y operaciones de comercio exterior en la nación mexicana.
- Mencionar los organismos y acuerdos internacionales, de los que México es parte, que hacen referencia al campo aduanero, como parte de una política externa activa en la materia.
- Hacer una revisión general del Sistema Aduanero de México abordando sus funciones, sus antecedentes históricos así como la estructura que conforma dicho sistema, incluyendo la mención de las autoridades aduaneras competentes y sus respectivas atribuciones.

- Dar a conocer las principales medidas contempladas y las ya puestas en práctica para la modernización de la aduana mexicana; así como analizar las principales problemáticas que enfrenta el Sistema Aduanero de México, identificando las implicaciones que conllevan en las operaciones de comercio exterior.

De esta forma, la hipótesis principal sobre la cual versa el trabajo sostiene que: las condiciones presentes en el actual comercio internacional han dado como resultado la transformación del papel de la aduana en los intercambios comerciales, pasando de un ente recaudador de impuestos a un instrumento estratégico para facilitar y promover las operaciones de comercio exterior. Asimismo se consideraron como supuestos hipotéticos secundarios los aludidos a continuación:

- La adopción de políticas rectoras a nivel mundial sobre aspectos comerciales por parte de los países, pese al inequitativo beneficio obtenido del comercio internacional, responde a una cuestión de conservación en los mercados internacionales.
- En los últimos años la dinámica del comercio internacional se ha visto influida por dos hechos sobresalientes que son: el aumento de los precios del petróleo y del surgimiento de nuevos mercados emergentes asiáticos.
- La congruencia entre la normatividad jurídica interna e internacional es fundamental para el desarrollo de los intercambios comerciales en el mundo; es así que como parte del orden gestado internacionalmente, la adopción y adaptación de políticas y reglamentaciones en materia comercial, promovidas a nivel internacional, por parte de las naciones ha sido necesaria.
- Los asuntos aduaneros han cobrado especial vigencia para el comercio internacional y por lo tanto para las agendas de varios organismos internacionales, por lo mismo existe un interés por parte de los países por formar parte de éstos y por efectuar acuerdos que atiendan la materia aduanera.
- Para el buen funcionamiento del sistema aduanero mexicano es necesaria una adecuada delegación de funciones que permita el cumplimiento de este objetivo.
- La aduana mexicana ha realizado diversas acciones para responder al actual contexto del comercio internacional, sin embargo no ha sido suficiente, ya que la presencia de serias problemáticas que dañan severamente el mismo sistema aduanero es evidente.

De esta forma, para tratar el problema que representa “La funcionalidad de la aduana como instrumento importante en el comercio internacional. Caso específico: el Sistema Aduanero de México (Periodo 2000-2005)”, se utilizará el *paradigma de la interdependencia*. Y ante la dificultad de homogeneización de una sola concepción, que resulta de la misma realidad internacional que cambia continuamente y que como lo establece Celestino Del Arenal “progresivamente va perdiendo algunas de las características del pasado y asumiendo otras distintas, que la van transformando en una nueva sociedad internacional”, como apoyo es que se abordará el fenómeno de *la*

globalización para atender la temática, considerando que es el proceso de fondo donde el incremento del comercio internacional se ha dado y a través del cual se están desarrollando las actuales relaciones internacionales.

La investigación se encuentra dividida en seis apartados, de los cuales los primeros tres hacen referencia propiamente a la actividad del comercio internacional denotando la repercusión e importancia del mismo. Sin embargo, por ser el sistema aduanero mexicano el particular de este estudio, es que en los citados apartados se refiere de manera específica a la nación mexicana, según corresponde. Consecutivamente los tres capítulos restantes abordan la temática específicamente aduanera, ya concretamente desde la línea de estudio que ocupa el presente trabajo y que es el caso mexicano.

Así, en el primer capítulo titulado “LOS REFERENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL” se hace una revisión de las generalidades que han marcado la evolución de los intercambios comerciales mundiales, mediante un marco teórico y práctico consistente en: los orígenes que dieron paso a la actividad; las restricciones públicas comerciales, que aún en el contexto de apertura económica que envuelve a los Estados siguen jugando un papel muy importante para la realización del comercio internacional; las tendencias que ha seguido dicha actividad; así como los beneficios que puede generar el ser partícipes de ésta.

En el capítulo 2, denominado “EL IMPACTO ECONÓMICO DEL COMERCIO INTERNACIONAL” se presenta el dinamismo de la actividad desde una perspectiva básicamente económica. De esta manera, la evolución y las tendencias seguidas por el comercio internacional ahora se observan desde la exposición de datos prácticos. Para ello se efectúan dos informes, el primero sobre la actividad internacional, y el segundo sobre el comercio exterior específicamente de México.

Ya abordado un punto de vista económico, se considera necesario abordar también el plano jurídico, importante en los intercambios comerciales, ya que significa el marco normativo de operación. Es por esto que el tercer apartado nombrado “RÉGIMEN JURÍDICO DEL COMERCIO INTERNACIONAL” aborda la reglamentación existente mundialmente para los intercambios comerciales y la propia para el comercio exterior mexicano. El estudio de los acuerdos y/o tratados comerciales internacionales, pero también los ordenamientos jurídicos nacionales mexicanos, ya sean leyes, reglamentos, etcétera, es efectuado en este capítulo.

Por su parte, el cuarto capítulo llamado “ORGANISMOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES QUE HACEN REFERENCIA AL CAMPO ADUANERO DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE”, como su nombre lo indica, menciona a aquellos organismos aduaneros de orden mundial, pero también a aquellos que sin serlo retoman con gran importancia a la citada temática, como lo son los organismos comerciales, internacionales y regionales. En este apartado la revisión de la Organización Mundial de Aduanas es inminente, por ser el organismo internacional técnico directamente vinculado al campo en cuestión y cuyo foro significa uno de los más importantes que estudia y busca solucionar los problemas aduaneros observados desde un enfoque técnico. Pero además se abordan otros foros internacionales importantes como lo son la OMC, el APEC, la UNCTAD, entre otros, haciendo referencia a sus aportes específicos en materia aduanera.

El capítulo 5, titulado “EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO”, efectúa la revisión general del objeto de estudio de la presente investigación que es: *el sistema aduanero mexicano*. Así, se presenta desde su definición, hasta la estructura que conforma el citado sistema, pasando por un repaso de sus antecedentes históricos y las funciones que debe cumplir.

Finalmente, el sexto capítulo se denomina “REALIDAD DEL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO. PROGRESOS Y DESAFÍOS” y hace una evaluación de la actual “Aduana México”, señalando los avances que ha tenido para responder a las condiciones del actual comercio internacional, pero también de lo que falta por hacer, efectuando especial ahínco en las problemáticas que presenta, varias de éstas graves como la corrupción y el contrabando; además se sugieren algunas consideraciones para atender éstas.

El presente trabajo es un estudio muy general sobre la materia, sobre la cual a su vez podrán saltar una infinidad de temáticas, sin embargo como un primer estudio propio se consideró conveniente englobar los diferentes apartados, ya que eran los campos de interés para conocer y abordar la materia.

CAPÍTULO 1. LOS REFERENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El comercio internacional existe desde hace muchos siglos, sin embargo, es durante los siglos XIX y XX cuando se produce un crecimiento notorio de esta actividad. Dicho incremento es resultado de un fenómeno en el que se desarrollan actualmente las relaciones internacionales, la globalización, y donde es evidente la participación de un mayor número de países en los intercambios comerciales como consecuencia de la decadencia de procesos autárquicos en el funcionamiento de las economías de los Estados. Hoy en día las relaciones económicas internacionales se encuentran en uno de sus períodos más dinámicos, los flujos de los intercambios comerciales entre las diferentes naciones son cada vez mayores, y para la gran mayoría de los países dichas relaciones comerciales son vitales para permanecer en los escenarios económicos mundiales.

Ante esta globalización del comercio, medidas de liberalización y apertura comercial, conformación de bloques regionales, etcétera, sobresalen como líneas de política estratégica para los Estados en su participación en los citados intercambios comerciales. De esta forma la revisión de ciertas generalidades vinculadas al comercio internacional y que han incidido en el sistema mundial, resulta básica para la ubicación de un marco teórico, pero además práctico, de dicha actividad.

1.1 Orígenes del Comercio Internacional

El intercambio de bienes y servicios es una actividad muy antigua entre los diferentes grupos humanos, existente desde la iniciación misma de las relaciones sociales. Por lo que el comercio, como acto de intercambio o intermediación aparece “con las primeras organizaciones sociales, cuando el hombre advierte que le es imposible bastarse a sí mismo para la satisfacción de todas sus necesidades y comienza a convivir con otros hombres para buscar mejores formas de sobrevivencia”.¹

Al advertir esta dificultad o imposibilidad del individuo para producir determinados bienes que poseen otros, se ve en la necesidad de realizar un cambio por aquellos bienes de los que sí dispone, apareciendo con ello una forma primitiva del trueque. “Se empieza a perfeccionar el trueque o intercambio de unas mercancías por otras, como una actividad cotidiana entre esos grupos sociales, ya no con la simple finalidad de satisfacer una necesidad recíproca sino con el objetivo de llevar esos bienes, ganado y granos a los lugares donde eran demandados por otros grupos sociales”.²

De esta forma aparece la operación de intermediación, donde el individuo adquiere bienes no para satisfacer la insuficiencia propia, sino para poner esos bienes al alcance de otros que sí experimentaban una necesidad. “Cuando el hombre produjo o adquirió bienes, no para consumirlos, sino para hacerlos llegar a otros hombres, es decir para comercializarlos con el propósito de ganancia, lucro o ventaja económica se dice que apareció el comercio”.³

¹ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Legislación del Comercio Exterior*, 2ª ed., México, Mc Graw-Hill, 2000, p. 7.

² *Ídem*.

³ *Ibidem*, p. 5.

1.1.1 Definición de comercio

La Academia Española define al comercio como la negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas cosas por otras. Así, la intermediación es parte fundamental en esta actividad comercial. Para los fines del presente estudio, la definición de este concepto debe abordarse desde dos aspectos que por su importancia resultan esenciales: el económico y el jurídico.

Desde el punto de vista económico y en un sentido amplio se ha considerado al comercio como el conjunto de operaciones de intercambio de bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades humanas; de la sociedad en general y de los individuos en lo particular. La dinámica generada de dicha actividad advierte un doble aspecto: “uno de índole objetivo, consistente en la realización de los actos de mediación, y otro de tipo subjetivo, que consiste en el propósito o ánimo de lucro que persigue quien realiza la función de mediador”.⁴

El comercio conceptuado desde el punto de vista jurídico consiste en “la actividad por medio de la cual las personas realizan actos de intercambio de bienes y servicios, con el propósito de lucro y de cuyas actividades se generan derechos y obligaciones que son legalmente exigibles”,⁵ desde quienes las producen hasta quienes las consumen. Además, debe considerarse de acuerdo con César Vivante, que “el concepto jurídico del comercio se va modificando y, por lo general, ensanchando con los progresos de la legislación y a la vez bajo el gobierno de las leyes actuales con aparición de nuevas formas económicas”,⁶ por lo que el comercio no sólo son los actos realizados con un propósito de lucro, sino que su alcance legal también es significativo.

“El concepto de *comercio*, desde el punto de vista económico, se caracteriza por la actividad de intermediación entre productores y consumidores con la finalidad de obtener un lucro. En términos jurídicos, a esta característica se incluye, además, la actividad de las empresas, de la industria, de los títulos de crédito, las patentes, las marcas y todo aquello que el legislador haya querido reputar como tal y sea plasmado en el derecho positivo”.⁷

Así, se puede decir que la palabra comercio (del latín *commercium*, de *cum*, con y *merx-cis*, mercancía, es decir, con-mercancías) es la actividad consistente en el intercambio de bienes o servicios entre productores y consumidores, que persigue un fin de lucro y que genera derechos y obligaciones.

1.1.2 Diferencia entre Comercio Internacional y Comercio Exterior

Los intercambios de bienes y servicios, si bien es cierto son muy antiguos, también lo es el hecho de que no sólo se hicieron entre individuos de un mismo grupo, sino que esta actividad se empezó a desarrollar entre individuos que pertenecían a grupos, organizaciones o pueblos diferentes; es en este momento cuando se inicia lo que se

⁴ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003, p.1.

⁵ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 5.

⁶ Vivante César, citado en QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, p. 2.

⁷ MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Comercio Exterior sin Barreras*, 4ª ed., México, ISEF, 2004, p. 19.

conoce como *comercio internacional*. Es necesario señalar que sólo se puede hablar de este término a partir de que las sociedades humanas se establecen en un territorio determinado y fijan límites a su propiedad, es decir, fronteras. Es en este instante, que cualquier relación comercial que trascendiera las fronteras con los individuos de otro territorio fue considerada como comercio internacional.

Con cierta frecuencia los términos *comercio internacional* y *comercio exterior* suelen ser utilizados indistintamente, sin embargo es necesario mencionar, en su más estricta locución, la diferencia que los caracteriza. Juan Carlos Márquez Sosa considera que la expresión *comercio internacional* “designa un conjunto de movimientos comerciales y financieros, que desarrollan los Estados y particulares o los Estados entre sí, a nivel mundial”,⁸ de esta manera, al mencionar *internacional* está abriendo el ángulo de visión del comercio, al mundo en su conjunto. Mientras que al *Comercio Exterior* lo precisa como “el acto de comercio celebrado entre residentes de un país (exportador) con los de otro Estado extranjero (Importador), revestido de los recaudos y solemnidades administrativas, bancarias y fiscales, que ambas legislaciones exigen respecto de la materia”, por ello al expresarse en términos nacionales debe hablarse de comercio exterior.

Así, y para fines del presente estudio, debe entenderse por *comercio internacional* a la actividad en su conjunto, es decir, a la serie de lineamientos, movimientos, requerimientos y normas que se efectúan en y que regulan a la actividad misma, independientemente de la nación o naciones involucradas en ella. En cambio el vocablo *comercio exterior* se aplica a la relación económica y jurídica que se da en un lugar y momento determinado entre dos o más naciones.⁹ Esto se puede ejemplificar con una frase de Juan Carlos Márquez Sosa que al respecto dice: “*el Comercio Internacional es el continente y el Comercio Exterior el contenido*”.¹⁰

Actualmente es indudable la importancia que tiene el comercio internacional, la cual se ve reflejada en el plano económico de los países, y por si fuera poco, también en los planos político y jurídico. Las naciones no pueden mantenerse aisladas de esta actividad, puesto que es parte esencial del desarrollo de las economías de los estados, por lo que su presencia y actividad en el comercio internacional, significa su presencia y participación en los mercados internacionales.

1.1.3 Aspectos teóricos del comercio internacional

Es importante entender cómo surgió el intercambio de bienes y servicios entre los estados o naciones, por lo que resulta necesario mencionar el origen y las causas que propiciaron el comercio entre ellos. Se puede partir de la necesidad humana de dichos bienes y servicios, como motor fundamental del comercio, sin embargo, más allá de esa escasez, se logran considerar como causas del comercio internacional, las siguientes:¹¹ a) la desigualdad en la distribución de recursos naturales, b) las diferencias humanas, principalmente en lo relativo a habilidades, c) la división y especialización del trabajo, así como, d) las ventajas comparativas de unas naciones sobre otras.

⁸ Véase MÁRQUEZ SOSA, Juan Carlos. *Comercio Exterior*, Argentina, Eudecor SRI, 1997, p. 12.

⁹ Véase MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 5.

¹⁰ MÁRQUEZ SOSA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 13.

¹¹ Véase QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, p.8.

I. Comercio Internacional de mercancías

“A medida que la técnica perfeccionó los medios de comunicación, el comercio se fue ampliando y evolucionando desde el primitivo comercio de los pueblos de la antigüedad hasta el desarrollado comercio contemporáneo. Esta evolución significó una ampliación del comercio en el volumen de los intercambios y extensión de la zona geográfica de influencia de dichos intercambios. Cuando la zona de intercambio sobrepasó las fronteras nacionales apareció como necesidad natural el comercio internacional”.¹² De esta manera surgen y se incrementan nuevas necesidades entre los estados, que a través de sus progresivos intercambios comerciales inician nuevas formas de desarrollo económico.

Con este contexto como marco, el primer tipo de comercio que existió fue el terrestre; sin embargo, el comercio fluvial y marítimo pronto llegó a ser preponderante. Algunos de los pueblos más importantes considerados como pioneros del comercio internacional son los fenicios, los griegos, los romanos, así como las ligas de las ciudades. Todos ellos, en su momento, enfrentaron graves problemas generados de la competencia comercial, llegando a librar varias guerras como consecuencia, pero terminando por dominar el comercio internacional y conseguir extender su dominio hegemónico. Además se considera que pueblos como los mesopotámicos y egipcios también poseían sistemas bien definidos y desarrollados en la actividad comercial.¹³

De lo anterior, es importante retomar que el comercio internacional no siempre se dio en forma pacífica, ya que en numerosas ocasiones fue causa de acciones bélicas importantes, como resultado de problemas de competencia comercial, y una muestra clara de ello son las civilizaciones mencionadas anteriormente.

El verdadero e indiscutible florecimiento que tiene el comercio internacional “se puede ubicar hacia principios del siglo XVI con la etapa conocida con el nombre de Renacimiento”.¹⁴ En esta época se formaron los grandes Estados nacionales europeos, además se descubrieron “nuevas tierras”, y todo esto aunado con otros factores ocasionó una dinámica creciente en el intercambio comercial en el mundo. Incluso se empiezan a producir “algunas prácticas, teorías y doctrinas, que sin llegar a ser una ciencia económica si permiten ya apreciar el interés de las cuestiones económicas y la existencia de un ambiente para su desarrollo”.¹⁵ Estas teorías, tuvieron un alcance evidente, ya que empezaron a dar sustento a las prácticas comerciales realizadas en el mundo, pero además justificaban los beneficios de efectuar las mismas. Por su importancia, dichas concepciones serán repasadas *in extenso* en el apartado titulado *Beneficios derivados del comercio internacional*,¹⁶ por lo que en la continuación solo se citan algunas etapas claves para el comercio internacional.

¹² Véase Enciclopedia Jurídica Ameba, citada en MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Op. cit.*, p. 20.

¹³ Véase QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, pp. 8-10.

¹⁴ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 8.

¹⁵ ROHDE PONCE, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano I. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2002, p. 219.

¹⁶ *V. supra*, p. 17.

A. Mercantilismo

Así nace la época llamada *mercantilismo*, siglo VXI hasta mediados del siglo XVIII, que proponía “el enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de metales preciosos, con la finalidad de conseguir la unificación política y el poderío nacional”.¹⁷ Los postulados más notorios del mercantilismo se pueden comprender de la siguiente manera: a) las naciones deberían conservar su oro (instrumento de cambio internacional por excelencia); b) pugnar por exportar el mayor número de mercaderías, siempre y cuando no se importara más de lo que necesitara (pensamiento que perneaba la época y cuyo fin era proteger la riqueza nacional) y c) el individuo debería estar subordinado al Estado, para fortalecer al mismo, explotando los recursos existentes a favor de éste.

B. El liberalismo

A partir del siglo XX se crea una nueva teoría que sustenta el comercio internacional: *la teoría del libre cambio* o *libre comercio*. También conocida como *liberalismo*, la teoría del libre comercio, determina que los Estados deben permitir el libre acceso de bienes y servicios procedentes de otras naciones, a su país, teniendo como beneficio el mismo libre acceso a otros territorios. Esta reciprocidad de sus operaciones comerciales se conducirá mediante reglas y normas que permitan establecer una estructura y orden para que las relaciones comerciales internacionales sean justas y equitativas. Esta concepción teórica supone un comercio internacional libre, es decir, no obstaculizado por restricciones gubernamentales, ya sean arancelarias o no arancelarias, barreras técnicas u otras, por lo que la reducción al máximo de estas medidas será la premisa clave a seguir.

D. Neoliberalismo y neoproteccionismo.

Con el devenir histórico de las relaciones internacionales, la evolución de estas concepciones se ha hecho necesaria, dando pasó al surgimiento de nuevos pensamientos, o mejor dicho, renovados pensamientos, que buscan atender la realidad presente. Sin embargo, el carácter proteccionista o liberal sigue presente, según sea el caso, y como muestra se encuentra al neoliberalismo y al neoproteccionismo.

Neoliberalismo. A principios de los años ochenta, siglo XX, surgen las corrientes neoliberales cuyas concepciones se centran en la interdependencia comercial y económica de las naciones. Esta época se caracteriza por grandes cambios en el mundo: políticos, y lógicamente, también económicos. Se da un gran avance en el comercio internacional, como la celebración de negociaciones y organismos como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), posteriormente Organización Mundial de Comercio (OMC), pero además la constitución de éstos se ve acompañada de la creación de bloques regionales, tales como los asiáticos, europeos y americanos.

¹⁷ *Ídem.*

Neoproteccionismo. En los últimos años el neoliberalismo no ha caminado solo, sino que su contrincante histórico y natural, el neoproteccionismo, lo ha acompañado. El GATT, los convenios multilaterales y regionales que han suscrito la mayoría de los países recogen principios librecambistas que prohíben a los gobiernos de los Estados instaurar medidas que limiten las importaciones, obligando a las naciones a reducir los aranceles a las importaciones. En virtud de lo anterior, se diseñan mecanismos distintos de los arancelarios, que permitan regular y controlar las importaciones, estas medidas son conocidas como barreras no arancelarias, y constituyen lo que se conoce como: neoproteccionismo.

En sí, estas concepciones retoman los principios básicos de sus antecesoras, haciendo algunas modificaciones o retomando nuevos elementos, que permitan adecuar el pensamiento a la realidad presente. En estas tesis se aprecian las implicaciones que el comercio tiene para los países, pero sobre todo plantea dos vías para hacer frente al mismo. Curiosamente estas percepciones se contraponen, pero cada una de ellas, como es visible, tiene su razón de ser. De esta manera, el enfoque que cada país tome para la conducción de su política económica, y desde luego comercial, será fundamental.

1. 2 Restricciones públicas al Comercio Internacional

Como se ha señalado anteriormente, el comercio internacional no es una actividad nueva, su evolución muestra la importancia que el comercio siempre ha tenido para las naciones y actualmente no es la excepción. El comercio internacional es fundamental para la economía de un país, por lo que los gobiernos en un afán por adaptarse a las circunstancias permeables del sistema internacional actual adoptan políticas liberales que les permitan lograr su desarrollo económico, pero es este mismo contexto, el que obliga a los estados a establecer disposiciones para proteger otros intereses nacionales, por lo que con frecuencia suelen utilizar diferentes medidas para restringir sus importaciones (política llamada *proteccionismo*), ya sea como una reacción a políticas comerciales extranjeras o por proteger a un sector nacional poco desarrollado. De esta manera, es necesario detenerse un instante para revisar la disciplina encargada de regular el intercambio del comercio exterior denominada *política comercial*.

1.2.1 La política Comercial

La política comercial se define como el “conjunto de acciones gubernamentales encaminadas a regular las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo. Forma parte del conjunto de medidas que diseña un gobierno para dirigir los destinos de una nación”,¹⁸ con la finalidad de reasignar el consumo y la producción, captar recursos para el erario público y/o influir en los resultados de la balanza de pagos del país. Así el comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, y esta última puede tener alineaciones proteccionistas, liberales o neoliberales, de acuerdo al modelo económico que la guíe. Como ya se mencionó, la política comercial forma parte del proyecto de gobierno de una nación, y para ejecutarla requiere de diversos instrumentos y mecanismos de apoyo (autoridades, dependencias y demás instancias gubernamentales), constituyéndose la autoridad aduanera como uno de ellos que le

¹⁸ GARCÍA FONSECA, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*, México, Trillas, 2004, p. 221.

“permite al Estado vigilar el cumplimiento de medidas que dicte en concordancia con la política comercial que adopte”.¹⁹

En el caso del Estado Mexicano, Pedro Trejo Vargas, considera que el Sistema Aduanero de México (*vid supra*, p.100) es un elemento importantísimo para la consecución y alcance de los fines de dicha política, verificando y comprobando el cumplimiento de las restricciones públicas establecidas, por el país, al comercio exterior.²⁰ La nación mexicana tiene una política comercial, prácticamente, de total apertura, son muy pocos productos los que no pueden comercializarse en el país. Como es sabido, el cambio en el sistema aduanero mexicano, no sólo fue producto de la voluntad fiscal de la nación, sino consecuencia de la apertura comercial que desde 1985 se ha seguido, dejando atrás la protección y el modelo de sustitución de importaciones y adoptando el liberalismo económico.

1.2.2 Controles al comercio internacional

Prácticamente todos los países del mundo utilizan diferentes mecanismos para regular y/o controlar las importaciones y exportaciones que se hacen dentro de su territorio. Eduardo Reyes Díaz-Leal,²¹ menciona que dentro de estas medidas se encuentran diferentes mecanismos arancelarios, algunos documentales y otros monetarios. Para el presente trabajo, las restricciones públicas al comercio internacional se agrupan principalmente en: *I. Aranceles, II. Restricciones y regulaciones no arancelarias, y III. Otros instrumentos de la política comercial.*

I. Aranceles

Cándido García Fonseca define a los aranceles como: derechos o impuestos grabados a artículos transportados de la aduana de un país a la aduana de otro, cuyo objetivo fundamental es elevar el precio de la mercancía que se comercia, reduciendo así la posibilidad de competir con las mercancías nacionales similares.²² Es decir, el arancel, es un impuesto a una mercancía extranjera que protege a las mercancías que se producen dentro de un determinado país. Sin embargo, no debe olvidarse que también hay aranceles a la exportación, cuyo objetivo puede ser para recaudar impuestos o para evitar que el país exporte mercancías con un bajo valor agregado.

En otras palabras, el arancel es la gravamen que las mercancías deberán pagar para la internación o extracción de las mismas al o del territorio nacional, según corresponda. La Ley de Comercio Exterior de México, por su parte, señala que los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, las cuales podrán ser:²³

- “*Ad. Valorem*, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía;

¹⁹ Véase ROHDE PONCE, Andrés. *Op .cit.*, p. 217.

²⁰ Véase TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, SAT, 2003, p. 21.

²¹ REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. *Aduanas. Operación en México*, México, Universidad en Asuntos Internacionales, 1994, p. 19.

²² Véase GARCÍA FONSECA, Cándido. *Op. cit.*, p. 70.

²³ Véase Artículo 12 de la *Ley de Comercio Exterior*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, última reforma 21 de diciembre de 2006.

- *Específicos*, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida; y
- *Mixtos*, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores”.

Así, los aranceles, se manejan a través de compendios fiscales llamados tarifas. En México, la que opera es la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, que clasifica las mercancías y determina los impuestos al comercio exterior o sus exenciones. También es importante mencionar que el Sistema Arancelario Mexicano se encuentra ubicado dentro de la normatividad reconocida por los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual tiene adoptado el sistema denominado Sistema Arancelario Armonizado.²⁴

Los aranceles siempre han sido la medida más importante que los países utilizan para regular y controlar su comercio exterior. Incluso a pesar de la creciente adopción del liberalismo, y, por lo tanto, de políticas comerciales abiertas, las naciones siguen estableciendo impuestos, algunas veces muy bajos y otras muy altos, pero siguen manifestándose en el comercio internacional.

II. Regulaciones y restricciones no arancelarias

Las regulaciones y restricciones no arancelarias (RRNA) son un conjunto de medidas que pueden incidir un sectores primordiales de un país, justificándose en términos del bienestar nacional, la salud humana, animal y vegetal, el equilibrio ecológico, la seguridad nacional, así como para proteger a las industrias que se vean afectadas por importaciones o exportaciones que representen un peligro para al economía nacional.

Las regulaciones y restricciones no arancelarias son distintas de los aranceles, y estas medidas también deben aplicarse a la circulación o tránsito de mercancías por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior. En México, la facultad de *regular, restringir o prohibir*²⁵ la exportación importación, circulación o tránsito de mercancías, corresponde al ejecutivo federal, así como *establecimiento de medidas*²⁶ que permitan regular o restringir el comercio exterior.

Las regulaciones y restricciones no arancelarias deberán someterse a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) que depende de la Secretaría de Economía. Las autoridades competentes, como dicha secretaría, pueden prescribir estas medidas sin la previa aprobación de la comisión, siempre que éstas se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y se limiten a una duración máxima de veinte días. Las mercancías que estén sometidas a alguna regulación o restricción no arancelaria se observarán el la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE)²⁷, señaladas a nivel fracción arancelaria.

²⁴ El *Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías*, adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), hoy Organización Mundial de Aduanas (OMA), entró en vigor el 1° de enero de 1988 y tiene como objetivo estandarizar la clasificación de las mercancías a nivel mundial, por lo que actualmente es la base legal de las tarifas aduaneras de aproximadamente 179 países, miembros de la OMC, y de uniones económicas, que representan el 98% de las transacciones comerciales.

²⁵ Véase Artículo 131 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma el 12 de febrero de 2007.

²⁶ Véase Facultades del Ejecutivo Federal, Artículo 4, fracciones III y IV de la *Ley de Comercio Exterior*, *op. cit.*

²⁷ La *LIGIE* fue publicada el 18 de enero de 2002, en el DOF, y entró en vigor el 1° de abril del mismo año, sin reforma. Esta ley sustituye a las anteriores Ley del Impuesto General a la Importación (LIGI) y Ley del Impuesto

Dentro del marco del GATT, hoy OMC, México suscribió dos acuerdos considerados como los más importantes celebrados por el país, en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias: 1) el Acuerdo sobre el Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación y 2) el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.²⁸

Las regulaciones y restricciones no arancelarias conforme se han ido reduciendo los aranceles se han vuelto más notorias, su alcance es significativo, porque ante la inminente apertura comercial mundial, representan la más importante vía legal que los países tienen para poder controlar y restringir su comercio exterior. Resulta interesante distinguir las regulaciones no arancelarias de las restricciones no arancelarias, por lo que a continuación se considera por separado su concepción:

A. Regulaciones no arancelarias

Tienen como propósito salvaguardar la salud, la seguridad humana, animal y vegetal, el equilibrio ecológico y otras cuestiones relacionadas con el bienestar humano, es decir, se establecen como medidas con carácter de prevención de los aspectos antes señalados. Así, las autorizaciones, los avisos sanitarios, fitosanitarios, zoonosanitarios, etcétera, las reglas de origen²⁹; las normas oficiales mexicanas –en el caso de México–, generalmente son consideradas regulaciones no arancelarias.

Prohibiciones. Como su nombre lo indica, su objetivo es el no permitir el comercio de determinadas mercancías. La prohibición a la importación o exportación de ciertas mercancías, tales como huevos de tortuga (por tratarse de un producto de una especie en extinción), semilla de amapola, marihuana, heroína, pieles de tortuga, caguama o peces vivos depredadores (cuya comercialización pueda causar daños irreversibles al equilibrio ecológico), etcétera, generalmente se considera una regulación arancelaria; por ello las prohibiciones se encuentran dentro de estas últimas.

B. Restricciones no arancelarias

Son medidas que “obstaculizan o restringen las mercancías a la importación o exportación a fin de salvaguardar los sectores industriales del país y la economía nacional, pudiendo consistir en medidas de carácter económico administrativas”.³⁰ De hecho, muchos consideran esta facultad administrativa como esencial, por ejemplo, Virgilio Vallejo señala que “las restricciones arancelarias requieren de la existencia de un acto administrativo, es decir, son aquellas donde la autoridad interviene autorizando o permitiendo mediante medios electrónicos o documentos la importación

General a la Exportación (LIGE), de 1995, para integrar un solo instrumento jurídico y facilitar más las operaciones aduaneras.

²⁸ Ambos acuerdos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

²⁹ Las reglas del país de origen, en México, son establecidas por la Secretaría de Economía, permitiendo como su nombre lo indica, determinar el país de origen de las mercancías. Como ejemplo se pueden citar: el *mercado de país de origen*, que son señalamientos que establecen el lugar de dónde proviene la mercancía importada a territorio nacional, y el *certificado de origen*, que es el documento mediante el cual, el importador acredita el origen de las mercancías.

³⁰ MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Op. cit.*, pp. 87-88.

o exportación de las mercancías al interesado”.³¹ Como restricciones no arancelarias se pueden encontrar los permisos previos,³² los cupos,³³ las salvaguardas,³⁴ etcétera.

C. Normas Oficiales Mexicanas

Las Normas Oficiales Mexicanas, como ya se mencionó anteriormente, son formalmente regulaciones no arancelarias, de hecho el Título IV “Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior” de la Ley de Comercio Exterior, las considera como tales al incluirlas en este apartado, pero además, por el fin que persiguen deben ser consideradas así. Sin embargo, han adquirido una singular importancia, debido a que estas medidas de regulación al comercio, tiene como objetivo principal salvaguardar el bienestar de los compradores finales, los consumidores. Por ello, a diferencia de las demás medidas de regulación y restricción no arancelarias, a continuación se hace una excepción para tratarlas de manera más extensa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3, fracción XI de la Ley de Metrología y Normalización, una norma oficial mexicana es “la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, (...) conforme a las finalidades señaladas, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación”.³⁵

Estas especificaciones técnicas deben ser cubiertas por ciertas mercancías que sean importadas al país (por ejemplo: las prendas de vestir), son emitidas por la Secretaría de Economía a través de la Dirección General de Normas y se publican en el Diario Oficial de la Federación. El ordenamiento que determina qué mercancías se encuentran sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas es la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, en la cual se clasifican las mercancías sujetas al cumplimiento de estas normas en el punto de entrada al país y en el de su salida.

³¹ Virgilio Vallejo, citado en TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, p. 46.

³² Este instrumento es expedido por las secretarías competentes, como la Secretaría de Economía o la Secretaría de la Defensa Nacional, para realizar la importación o exportación de mercancías al o del territorio nacional. Algunas de las mercancías sujetas a permiso previo son: los automóviles, narcóticos, armamentos y municiones, petróleo y petroquímica básica, computadoras, entre otros.

³³ Mejor conocido como *contingentes* significan la limitación de la cantidad o valor de las importaciones o exportaciones de una mercancía, durante un periodo determinado. Esta contención se otorga por la Secretaría de Economía mediante un *certificado de cupo*.

³⁴ Las medidas de salvaguarda son instrumentos que regulan o restringen temporalmente las importaciones de ciertas mercancías similar o directamente competidoras con las producciones nacionales, cuando el Ejecutivo o la Secretaría de Economía lo estiman urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción u otro objetivo que beneficie a la población.

³⁵ Artículo 3, fracción XI de la *Ley Sobre Metrología y Normalización*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, última reforma publicada el 28 de julio de 2006.

III. Otros instrumentos de la política comercial

No sólo los aranceles y las RRNA forman parte de la política comercial de una nación, sino que existen otros instrumentos que son utilizados por los países para regular los intercambios comerciales con el exterior; son tantos y tan variados, que sólo se mencionaran brevemente, los que se consideran más relevantes:

Los tratados de libre comercio. Este tipo de instrumentos son muy importantes debido a que inciden en el desarrollo económico de una nación, al promover las transacciones comerciales exteriores bajo un marco normativo que establece principios y bases sobre las cuales se efectuará dicha actividad comercial (*vid. supra* p. 94).

Medidas contra prácticas desleales. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior se consideran prácticas desleales de comercio internacional: “la importación de mercancías en condiciones de *discriminación de precios*³⁶ o de *subvenciones*³⁷ en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de la producción nacional de mercancías idénticas o similares en los términos del artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior”.³⁸ De esta forma, las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria de acuerdo con lo dispuesto en la citada ley. La determinación de la existencia de practicas desleales de comercio exterior, del daño de la relación causal entre ambos, así como la fijación de cuotas compensatorias “se realizará mediante una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y sus disposiciones reglamentarias”.³⁹

Política Cambiaria. “Uno de los mecanismos más eficaces que existen para fomentar o desalentar al comercio exterior de cualquier país ha sido la paridad cambiaria. Entre más se encuentre devaluada la moneda del país, más exportaciones se presentan y menos importaciones son rentables y en contrapartida, entre más sobrevaluada se encuentre la moneda, se estimula más a la importación y se desalienta, haciendo menos competitivas a las exportaciones”.⁴⁰ Los objetivos de esta medida son ganar competitividad a expensas del resto de los países y equilibrar la balanza comercial nacional. Sin embargo, el comercio exterior es parte importante de la economía de las naciones y la manipulación del tipo de cambio no siempre resulta ser la mejor opción, ya que puede traer consecuencias inesperadas. El comercio exterior mexicano ha dejado de depender del tipo de cambio, buscando hacer más competitivas sus exportaciones de una forma autónoma. “Ante el nuevo sistema aduanero, la paridad cambiaria se dejó al movimiento financiero y no político, cabe recordar que el Banco de México (Banco Central) obtuvo su autonomía el 1º de Abril de 1994 y se dejó en claro que se haría todo lo posible e imposible para evitar ‘jugar’ con el tipo de cambio para regular el comercio exterior”.⁴¹

³⁶ Conocido como *dumping*, consiste en la importación de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, causando un daño importante y amenazando la producción nacional.

³⁷ Beneficio que otorga un gobierno extranjero por medio de estímulos, incentivos o subsidios a sus productores nacionales, fortaleciendo la competitividad internacional de sus mercancías.

³⁸ Ver Artículo 28 de la *Ley de Comercio Exterior, op. cit.*

³⁹ TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, p. 48.

⁴⁰ REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. *Op. cit.*, p. 28.

⁴¹ *Ídem.*

La política comercial de apertura que México sigue desde ya hace un par de décadas exige una misma modernización de sus instrumentos ejecutores, bajo este marco, la modernización aduanera, así como el establecimiento de procedimientos aduaneros ágiles y eficientes, se hacen indispensables. El sistema aduanero mexicano forma parte clave en la eficiencia y el cumplimiento de las políticas comerciales relacionadas con el intercambio de bienes a través de las fronteras.

1.3 Tendencias del Comercio Internacional

Durante la primera mitad del siglo XX, cada país estipulaba los aranceles aplicables a sus respectivas importaciones, los cuales estaban determinados no por la condición de las mercancías, sino por el país de origen de los bienes. La fijación de diferentes tipos de aranceles ocasionaba que naciones aliadas tuvieran aranceles menores entre ellas, en comparación con los demás Estados; de esta manera, las políticas comerciales fueron origen de numerosos conflictos a nivel internacional, ocasionando la drástica reducción del comercio entre ellos. Es así, como las naciones en su devenir histórico se han visto en la necesidad de llevar al plano mundial de contrarrestar estas acciones mediante la celebración de negociaciones en materia de comercio internacional con el fin de conjuntar y unificar esfuerzos con respecto a la materia, sentando bases que no sólo ayuden a mejorar las relaciones comerciales, sino que conduzcan a una paulatina integración sectorial o global.

1.3.1 Negociaciones internacionales sobre comercio. Del GATT a la OMC

Las primeras negociaciones de carácter internacional en materia comercial se desarrollaron como una respuesta a los problemas creados por la normatividad y política comercial nacional. Ya desde antes de la Primera Guerra Mundial, las negociaciones comerciales internacionales se efectuaban por medio de acuerdos bilaterales, sin embargo se percibía la necesidad de trasladar estos convenios a un plano multilateral. No obstante, continuaban manifiestas las posturas nacionales para proteger sus producciones y economías internas.

Durante la década de 1930, las naciones establecieron políticas proteccionistas que consistían tanto en el incremento de los aranceles a la importación, como en depreciaciones monetarias, a consecuencia de la Gran Depresión mundial de la época. Estas políticas si bien buscaban fomentar el consumo de las mercancías nacionales, cuyo objetivo era estimular la producción y el empleo para facilitar la recuperación económica, también dieron como resultado la disminución progresiva del comercio internacional, el surgimiento de guerras comerciales y la inevitable Segunda Guerra Mundial.

Así, al término de ésta, los países vencedores se reunieron en Bretón Woods con el fin de impedir que las condiciones anteriores se volvieran a suscitar, pero sobre todo reactivar la actividad económica entre ellas, y es a partir de ese momento que surgen diversos acuerdos y organismos internacionales; entre ellos uno que fomentara el comercio entre los países y que eliminara las barreras comerciales (el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, GATT), otro que vigilara el valor de las distintas monedas y que ayudara a los países endeudados a financiar sus deudas (el Fondo Monetario Internacional, FMI) y otro que apoyara la reconstrucción de los estados

beligerantes (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF, también conocido como Banco Mundial).

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, mejor conocido como GATT (por sus siglas en inglés, General Agreement on Trade and Tariffs), nació con la Conferencia de Ginebra en 1947 y fue firmado por 23 países en la Habana, el 30 de octubre del mismo año, entrando en vigor hasta el año siguiente, al no ser ratificado por Estados Unidos. Este fue el primer acuerdo multilateral que intentaba reducir las restricciones comerciales y se basaba en dos principios fundamentalmente: 1) la *reciprocidad* y 2) la difusión de las concesiones a los países miembros o *cláusula de la nación más favorecida*.

Cabe mencionar que México inicia su proceso de adhesión a este acuerdo el 27 de noviembre de 1985. De esta manera el 13 de enero de 1986 “se promulgó la *Ley de Comercio Exterior* para que formara parte del protocolo de adhesión y quedara beneficiado con la *cláusula del Abuelo* o de *anterioridad*, por la cual, las disposiciones nacionales en materia de comercio exterior quedaban por encima de las resoluciones multinacionales del GATT de 1947. El 15 de julio de 1986, el Consejo de Representantes del GATT aprobó los Documentos Básicos en los que constataban los *derechos y compromisos* adquiridos por México con dicho organismo”.⁴²

Con el paso del tiempo, el GATT llegó a incluir a más de cien países, además de que influiría determinantemente en el comercio internacional. Desde su fundación, realizó una serie de negociaciones comerciales entre sus miembros, llamadas rondas, las cuales tenían como objetivo tratar diferentes cuestiones o aspectos del comercio internacional. La primera se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, en la cual se efectuó la firma del GATT como un acuerdo provisional. Las rondas de negociaciones multilaterales bajo el marco del GATT, anteriores a la *Ronda de Uruguay*, aparecen en la siguiente tabla:

Tabla 1. Rondas de negociaciones comerciales anteriores a la Ronda de Uruguay.

AÑO Y/O PERIODO	LUGAR	TEMAS	PAÍSES
1947	Ginebra, Suiza	Aranceles	23
1949	Annecy, Francia	Aranceles	13
1951	Torquay, Inglaterra	Aranceles	38
1956	Ginebra, Suiza	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra, Suiza (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra, Suiza (Ronda Kennedy)	Aranceles y antidumping	62
1973-1979	Ginebra, Suiza (Ronda Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos plurilaterales	102

Fuente: GARCÍA FONSECA, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*, México, Trillas, 2004, p. 213.

“El surgimiento económico de potencias como Japón y la Comunidad Europea, debilitaron la hegemonía económica de EUA. La administración Regan de 1980-1984, puso en práctica políticas que generaron un enorme déficit en la finanzas públicas y también la apreciación del dólar US, que contribuyó a la pérdida de competitividad de la industria estadounidense y al aumento del déficit en la cuenta corriente”.⁴³ Con ese contexto como fondo, las barreras comerciales entre las naciones nuevamente se

⁴² GARCÍA FONSECA, Cándido. *Op. cit.*, pp. 213-214.

⁴³ *Ibidem*, p. 214.

incrementaron, contraponiéndose al libre comercio que pugnaba el acuerdo, evidenciando una ineficacia del mismo, ya que al tener el carácter de “acuerdo”, la aceptación de las medidas planteadas por el mismo era voluntaria, y por lo tanto carecía de un sentido de obligatoriedad; por ello era necesario renovarlo. Así se convocó a una nueva ronda de negociaciones denominada: Ronda de Uruguay. Iniciada en 1986 y finalizada en 1993, en Punta del Este, Uruguay, ésta ronda trajo como consecuencias el término de la provisionalidad del GATT de 1947 y la creación de la Organización Mundial de Libre Comercio (OMC).

Tabla 2. Estructura de la Ronda de Uruguay

AÑO	LUGAR	TEMAS	PAÍSES
1986	Punta del Este, Uruguay (inicio)	Acceso a mercados, textiles y vestido	105
1988	Montreal, Canadá	Agricultura, reglas de comercio antidumping, subsidios	
1990	Bruselas, Bélgica	Salvaguardas, inversiones, derechos de propiedad intelectual	
1993	Punta del Este, Uruguay (término)	Servicios, normas de origen, licencias de importación	
1994	Marrakech, Marruecos	Se firmó el Acta Final, aprobándose la creación de la OMC	105

Fuente: GARCÍA FONSECA, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*, México, Trillas, 2004, p. 213.

Con el Acta Final firmada en Marrakech, el 15 de abril de 1994, la Organización Mundial de Comercio entraría en vigor el 1º de enero de 1995, estableciéndose como un organismo dotado de personalidad jurídica, de órganos propios y de funciones amplias. Con ello, este organismo internacional comercial da continuidad al GATT, absorbiendo todas las actividades y principios amparados por el GATT, en lo que a materia comercial correspondía, pero bajo una nueva condición jurídica.

Actualmente la Organización Mundial de Comercio representa el organismo internacional más importante en materia de comercio. Muchas de sus políticas son altamente cuestionadas, sin embargo su influencia en las operaciones comerciales internacionales también lo es. El alto porcentaje de transacciones comerciales que se efectúan bajo sus políticas es altísimo (aproximadamente 98%), por lo que su ingerencia no sólo en asuntos comerciales, sino también en otros aspectos, lo resguarda como un organismo importante e imprescindible en el comercio internacional de bienes y servicios.

1.3.2 Formas de Integración Económica

Como consecuencia de los mecanismos fijados por el GATT, promotores de la apertura y liberalización de los intercambios comerciales internacionales, aparecieron nuevas tendencias que han complementado toda esta ideología de liberalización comercial y que se traducen en la conformación o unificación de bloques económicos regionales, a través de los cuales se busca hacer frente y participar de las condiciones actuales de dicha actividad comercial mundial.

Márquez Sosa, señala que “la integración económica presupone la existencia de espacios económicos pertenecientes a dos o más Estados soberanos dispuestos a la cooperación recíproca con el objeto de ampliar sus intercambios comerciales y estimular su desarrollo económico, mediante instituciones jurídicas y económicas

comunes”.⁴⁴ Dicha integración tiene como fundamento la búsqueda que hacen los países de mercados más amplios para sus mercancías e industrias nacionales, y desde luego los beneficios de ello. De esta forma, la integración económica “implica una serie de etapas o pasos, que se van dando entre los países que celebran acuerdos comerciales a fin de lograr mayor cooperación y acercamiento en aspectos relacionados con el comercio, y según el grado de integración se implicarán cuestiones de índole monetaria, fiscal, de seguridad social, etc.”⁴⁵

Las diversas etapas de integración tienen como finalidad en común la eliminación de barreras económicas y/o la armonización de políticas nacionales. Además su celebración debe hacerse de acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial de Comercio. Tradicionalmente las principales formas de integración económica son las siguientes:

I. Sistema generalizado de preferencias

También conocido como *preferencias comerciales* o *aduaneras*, consiste en que un conjunto de territorios aduaneros se conceden entre sí una serie de preferencias comerciales, ya sean ventajas, privilegios o tratamientos favorables, que no son extensibles a terceros países. Como se ha mencionado anteriormente, el GATT establece entre sus principios básicos la igualdad y la cláusula de nación más favorecida, sin embargo este sistema es una de las excepciones reconocidas por el acuerdo. Las *preferencias comerciales* pueden ser de carácter bilateral o multilateral y van a referirse siempre a productos concretos.

Para el proceso de integración económica, las preferencias son de carácter primario puesto que equivalen a otorgar concesiones aduaneras a favor de ciertas mercancías, buscando generar nuevas fuentes de intercambio y de incrementar las ya existentes, pero carecen de un efecto integrador de los mercados. El *Sistema Generalizado de Preferencias* fue creado dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para “alentar la expansión de las exportaciones de mercancías manufacturadas y semimanufacturadas de los países en desarrollo, haciendo que tales artículos sean más competitivos en los mercados de países desarrollados por medio de preferencias arancelarias”.⁴⁶

II. Zonas de libre comercio

Esta etapa de integración corresponde a un término medio entre las preferencias aduaneras y la unión aduanera. La Zona de Libre Comercio es un área formada por dos o más países que de forma inmediata o paulatina suprimen las restricciones comerciales entre ellos, pero cada Estado miembro mantiene frente a terceros países, obviamente no miembros, un arancel propio y su particular política comercial, conservando su soberanía política, lo que significa la eliminación de las barreras comerciales sólo al interior de la zona. Este tipo de integración se encuentra reconocida por el artículo XXIV,8,b, del GATT, como una excepción a los principios de no discriminación y de la cláusula de la nación más favorecida.

⁴⁴ MÁRQUEZ SOSA, Juan Carlos. *Op. cit.*, p. 41.

⁴⁵ MORENO VALDEZ, Hadar, *et. al. Op. cit.*, p. 21.

⁴⁶ GARCÍA FONSECA, Cándido. *Op. cit.*, pp. 219-220.

III. Uniones aduaneras

También reconocida por el GATT, como una excepción a la cláusula de la nación más favorecida y al principio de reciprocidad, la Unión Aduanera se define como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio, donde: 1) los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios y 2) cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos.⁴⁷

Es decir, en la unión aduanera existe una sustitución de dos o más territorios aduaneros en uno sólo, además los países miembros acuerdan eliminar las barreras al comercio entre ellos, pero la característica fundamental es la fijación de un arancel aduanero unificado frente a terceros países no miembros de dicha unión. Así, se puede observar que la unión aduanera es una forma de integración comercial de mayor grado que la zona de libre comercio y se puede mencionar que cuando se consolida desemboca en la unión económica.

IV. Mercado común

El mercado común consiste en la unificación de dos o más espacios económicos soberanos en uno solo, estableciendo la supresión de derechos aduaneros, barreras comerciales y de restricciones a los movimientos de los factores productivos como el capital, el trabajo y/o la titularidad de la tierra. Así, permite la libre circulación de mercancías, servicios, personas, tecnología y capitales, además de fijar una sola nomenclatura arancelaria y una política comercial común, de los países miembros y de éstos en sus relaciones con otros que no lo sean. Al conformar un grado de integración muy alto y complejo, supone la eliminación de las fronteras, y la conformación de un ente supranacional que tenga personalidad propia y que emita resoluciones obligatorias para sus integrantes. Este tipo de integración económica implica un procedimiento previo consistente en: la formación de una unión aduanera, para después lograr una integración económica y, finalmente, conseguir la unificación política.

V. Unión económica

Se considera la forma más elevada de integración. En ella se implanta la libre circulación de bienes (fijada ya en la unión aduanera) y los factores productivos, establecidos por el mercado común, pero además, este tipo de integración económica se caracteriza por unificar políticas fiscales, sociales, económicas y monetarias (por ejemplo, una moneda común). Por ello se establecen instituciones comunes con poderes sobre los gobiernos nacionales. Así, en la unión económica, los estados miembros sólo se reservan algunos atributos de soberanía, ya que los asuntos más importantes quedan bajo la competencia de la unión, cuyas resoluciones son obligatorias para éstos.

⁴⁷ Véase Artículo XXIV,8,a, del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*.

Como puede observarse, las formas de integración económica son etapas que partiendo de la eliminación de las barreras comerciales trascienden hasta sobrepasar las fronteras, pero no sólo físicas sino también económicas, sociales y, final y posiblemente, políticas. De esta forma al lograr la armonización económica y social, sólo resta conseguir la unificación política de los Estados.

1.4 Beneficios derivados del Comercio Internacional

El comercio internacional es importante y sus efectos sobre la economía de los países es enorme, beneficioso que implica que la ejecución de esta actividad sea considerada beneficiosa. Sin embargo, siempre se ha discutido el beneficio real que causa el comercio internacional, ocasionando un debate respecto al tema, emitiendo no sólo opiniones sino que el mismo se ha trasladado hasta la conformación de una ciencia económica respecto al comercio internacional.

1.4.1 Principales teorías del comercio internacional

La postulación de teorías a favor y en contra del comercio internacional, representan el devenir histórico del mismo, manifestándose una eterna batalla donde el librecambio y el proteccionismo son los ejes rectores. Por ello, a continuación se hace una revisión breve de las teorías más representativas sobre el comercio internacional, buscando presentar los diferentes efectos que causa este último, desde un punto de vista teórico, el cual ayudará a apoyar el beneficio obtenido de esta actividad, tema rector de este apartado.

A. El liberalismo clásico

Considerada como una de las doctrinas más importantes del pensamiento económico, es una corriente producida en la segunda mitad del siglo XVIII y primera del siglo XIX, aunque debe recordarse que el libro de Adam Smith (uno de sus principales precursores), *La riqueza de las Naciones*, se dio a conocer en el año 1776. Entre los “clásicos” más destacados del comercio internacional se encuentran: David Hume, Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill. Las teorías clásicas “advirtieron que la protección comercial desvía el trabajo y los capitales de actividades más productivas; sostienen la supresión de la participación estatal y aunque postulan el librecambismo aceptan la protección en algunos casos”,⁴⁸ sin embargo, cada uno de los tratadistas tiene sus propias aportaciones individuales a esta ciencia económica.

David Hume. Precursor de Smith, fue el primero en estudiar las condiciones de intercambio internacional. Creó la *teoría cuantitativa del dinero o teoría de los precios internacionales y de autorregulación de los metales preciosos*. Esta tesis establece que cuando un país tenía grandes cantidades de metales preciosos, el valor de sus mercancías en el exterior era muy elevado, por lo que su competitividad se veía reducida en los mercados internacionales y por lo tanto no comprarían sus bienes, pero además, gracias a sus altas reservas, a corto plazo, tendría que importar más de lo que realmente necesitara. Pero contrario a esto, si sus reservas de metales preciosos eran bajas, sus mercancías en el exterior también se venderían a bajos precios, por lo que su competitividad aumentaría y con ello, sus ventas

⁴⁸ *Ibidem*, p. 221.

internacionales, incrementando de manera automática el ingreso de metales preciosos al país. Por ello, el precio de comercialización de los productos en el exterior, se consideraba, bajo esta tesis, como un elemento esencial para que un país fuera competitivo. “Hume consideraba que a largo plazo, mucho dinero en la sociedad de una nación era perjudicial porque provocaba el aumento de los precios y de los salarios”.⁴⁹

Adam Smith y la Ventaja Absoluta. Por su parte, Smith postuló la tesis de la división del trabajo en materia de intercambio comercial, basado a su vez en la teoría de la ventaja absoluta, la cual establece que “la diversidad de condiciones entre los países da por resultado que unos sean más ‘eficientes’ que otros en la producción de ciertos bienes o servicios. Es decir, un país produce ciertos bienes y servicios más baratos y con mejor calidad que otros países, por lo que esos bienes y servicios serán preferidos por todos los consumidores”.⁵⁰ De esta manera se tiene una ventaja absoluta en los costos de producción de determinadas mercancías, con respecto de los costos de los mismos productos de otros países. Antónicamente las naciones donde la elaboración de estos bienes resulte más cara y de calidad inferior dejaran de producirlos. “Mientras existan ventajas absolutas en costos de producción de mercancías similares o idénticas entre un país y otro, será provechoso para un país, importar las mercancías que le resulta más costoso producir. Con la generalización de la división internacional del trabajo se trata de lograr una especialización de cada país en la producción y exportación de sus mercancías”.⁵¹

Smith, fija una postura en contra del proteccionismo, ya que este último no permite la capitulación del país e impide sacar partido a la división del trabajo de la comunidad internacional, perjudicando gravemente a la nación. Con respecto a las aduanas, señala que obstaculizan gravemente “las ventajas naturales”, es decir la división del trabajo y por lo tanto la ventaja absoluta que tienen las naciones, debido a los impuestos fijados al comercio internacional. Gracias al comercio internacional, los Estados pueden exportar sus excedentes, por lo que el libre comercio permite mejores utilidades. Sin embargo, hace una excepción al aceptar de ciertos impuestos a la importación, cuando imperan causas de defensa nacional o para proteger a la industria nacional. Esta idea es una de las más notorias que permanece en la actualidad para defender las tesis liberales.

El principio de la Ventaja Comparativa de David Ricardo. La teoría de la ventaja comparativa de Ricardo complementa la de Smith, al establecer que “un Estado puede tener interés en comprar en el extranjero una mercancía de su propia producción nacional que resulta más cara en el propio país, si al mismo tiempo tiene posibilidades de emplear su actividad en otra rama de producción en la cual sobresale más todavía”.⁵² Esta teoría ricardista acerca del comercio exterior, menciona la especialización en la producción, tomando como referencia la competitividad de los precios de las mercancías en los mercados internacionales. Partidario del libre comercio considera como única manera de combatir los precios altos, la libre importación.

⁴⁹ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 9.

⁵⁰ GARCÍA FONSECA, Cándido. *Op. cit.*, p. 17.

⁵¹ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 10.

⁵² QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, p. 6.

John Stuart Mill. Creó la *teoría de la demanda recíproca*, la cual consiste en que “dentro de un sistema de costos comparativos y de división internacional del trabajo, el comercio de exportación de un país, se fortalecerá en la medida en que el mismo compre, importe mercancías producidas en otro”.⁵³ Por ello, debe existir un superávit de las exportaciones sobre las importaciones, visualizando, que no puede concebirse un comercio internacional sólo de exportaciones. La importancia de la teoría clásica se manifiesta hasta nuestros días, incluso se ha llegado a considerar que las obras de algunos de sus exponentes dieron origen a la ciencia económica.

B. La Teoría Neoclásica

A finales del siglo XIX se desarrolla una nueva concepción económica denominada *teoría neoclásica*. Los postulantes de esta corriente aceptan las teorías de Ricardo y Mill, pero además las complementan abordando el comercio interindustrial. Consideran los cambios en la productividad del capital, como importantes para la actividad comercial. Atienden nuevos factores como la diferencia entre los costos relativos y los precios relativos, así como el efecto que tiene el gusto de los consumidores. Cada uno de los autores aportan particularidades a esta concepción completando la teoría neoclásica, entre las más importantes se encuentran las expuestas a continuación:

Teoría de Hecksher-Ohlin. Eli Hecksher y Bertil Ohlin señalan que en el comercio interindustrial, existe una diferencia esencial de la productividad de los factores capital y trabajo, entre los diversos países que participan de este comercio; y que se determina por las diferentes condiciones de cada nación, es decir, la abundancia o escasez de sus factores productivos: tierra, trabajo y capital. Dicha diferencia es fundamental, porque afectará los diferentes costos, debido a los desiguales precios relativos a estos factores. De esta manera, un país puede aprovechar las ventajas comparativas que posea de alguno o algunos de esos factores de producción, con respecto a otras naciones. Así, “deberá exportar aquellos bienes cuyos costos relativos más bajos estén determinados por el uso del factor o factores abundantes. Según esta teoría, el comercio internacional contribuirá a la reducción de la escasez y abundancia de factores y, por consiguiente, contribuirá a la eliminación de sus costos relativos diferentes”.⁵⁴

La Tesis Singer-Prebish. Del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) surge un estudio sobre el comercio internacional. Realizado por dos economistas, H. Singer y R. Prebish, la tesis analiza los efectos derivados de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y los países no desarrollados. Al respecto, la tesis Singer-Prebish, señala que la *relación real de intercambio* era desfavorable para los últimos, ya que los productos en los cuales suelen especializarse este tipo de naciones, generalmente corresponden al sector primario, es decir, a materias primas, alimentos naturales, etcétera. Sin embargo, éstos mismos, tienden a ser remplazados por materias primas artificiales y por alimentos procesados, respectivamente; por lo que su precio internacional tiende a bajar, afectando considerablemente las economías no desarrolladas. Por ello, al no ser benéfico este comercio internacional, Singer y Prebish, recomendaban que estos países debían aplicar una “política de industrialización mediante la *sustitución de importaciones*,

⁵³ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p. 10.

⁵⁴ GARCÍA FONSECA, Cándido. *Op. cit.*, p. 35.

para la cual deberán instrumentar una política comercial de *proteccionismo selectivo*".⁵⁵

Es importante hacer la anotación de que las teorías económicas no nacieron en el tiempo de manera excluyente, una detrás de la otra, sino que su concepción y aplicación se fueron superponiendo a la anterior, como una reacción a la misma. Estas tesis no sólo permiten apreciar los efectos del comercio internacional para los países, sino también son una muestra de la evolución misma de las relaciones comerciales, cada una de ellas atiende a un momento específico en el tiempo, considerando los factores existentes para el mejoramiento del comercio internacional.

1.4.2 Ganancias del comercio internacional

Hasta el momento se han revisado algunos aspectos generales derivados del comercio internacional, y es más que conocido el hecho de que la inmersión de los países en las transacciones comerciales mundiales es necesaria. Sin embargo, se puede observar con mucha frecuencia la desigualdad que causa el comercio internacional en los diferentes Estados. El comercio internacional ha beneficiado a unos cuantos países, contribuyendo a su enriquecimiento, y contrariamente ha afectado a la mayoría, precisamente a los subdesarrollados o en vías de desarrollo. Bajo este contexto, en este mundo y comercio desiguales, surge una interrogante fundamental: ¿es posible obtener beneficios generados del comercio internacional?

La respuesta es clara, sí. A pesar de las diferencias significativas en las ganancias, el comercio internacional sí beneficia a los países. Su operación es fundamental para las economías de las naciones constituyéndose como un pilar fundamental de las mismas; actualmente el mundo vive una globalización en todos los ámbitos, y la participación en el comercio internacional es un factor de desarrollo económico interno, por lo que difícilmente puede concebirse la visión de un país sin comercio exterior.

Anteriormente los países florecían como potencias hegemónicas, en el momento actual son los bloques económicos regionales los que se constituyen como tales. En este nuevo orden internacional, la intervención por demás activa de los países en el comercio mundial es básica. Histórica y científicamente se ha fundamentado la importancia de los intercambios de bienes y servicios internacionales, desde las primeras concepciones que explican las causas y efectos del comercio internacional hasta las surgidas actualmente. Obviamente cada una de ellas es una respuesta a las condiciones de su propia época. La concepción teórica ha evolucionado conforme el paso del tiempo, atendiendo las necesidades del momento en el que surgen, así los postulados neoliberales o de la globalización son los que subsisten en el momento actual, como por ejemplo con las premisas imperantes de libre comercio e integración comercial. El pretender desconocer las mismas significaría el aislamiento y la decadencia paulatina del Estado, en los mercados internacionales.

Sin embargo, el pensamiento basado en que por el simple hecho de ejecutar prácticas de liberación comercial se obtendrá un crecimiento económico y bienestar social es una utopía, por lo menos eso se refleja en muchos países. Las tesis sobre el

⁵⁵ *Ibidem*, p. 36.

comercio internacional reflejan los beneficios derivados del comercio internacional, pero no por ello deja de ser evidente el desigual intercambio que se da entre las naciones en la realidad. Ya que las ganancias se inclinan más hacia unos países que a otros, incluso, para muchos en lugar de beneficiarse resultan afectados. Es por ello, que ante tal realidad se justifique la intervención estatal, por medio de políticas proteccionistas, que permita proteger a los sectores nacionales ante la competencia externa.

Las tesis liberales que han planteado el bienestar inmediato como consecuencia de la adopción de políticas librecambistas han quedado sin fundamento ante un comercio internacional mucho más complejo de lo planteado, donde diferentes factores no sólo influyen sino que llegan a ser determinantes en las ganancias que las naciones puedan obtener de la actividad. “Las imperfecciones de los mercados, los rendimientos crecientes a escala, los factores institucionales que condicionan el desarrollo y difusión del conocimiento y la tecnología, así como los efectos externos (externalidades) del desarrollo de sectores productivos específicos (...) están fuera de la visión librecambista ortodoxa”.⁵⁶

No obstante, todos los aspectos ya sean sociales, económicos o políticos a nivel mundial tienden a una creciente interacción, por lo que la participación de las naciones en el comercio internacional es, o debe ser, una estrategia de política internacional. Pero debe decirse que el comercio internacional sí proporciona beneficios para las naciones y también es cierto que los mismos son distribuidos de forma inequitativa, pero también lo es el hecho de que esta actividad es importante y necesaria para el desarrollo de las economías nacionales. Sin embargo la apreciación de la actividad debe efectuarse bajo otra percepción, la cual debe considerar las desigualdades presentes en el mismo escenario internacional, donde se requiere más que la adopción de políticas de apertura económica para alcanzar tanto el crecimiento como el bienestar económicos y que dependerán específicamente de las medidas que implemente cada nación.

Es cierto que el comercio no se da en forma equitativa y que sus premisas de igualdad y justicia, que enarbolan muchos de sus organismos internacionales en esta materia, son una utopía; pero también resuelta cierto, el hecho de que las naciones no pueden frenar y, mucho menos, contrarrestar la dinámica bajo la cual se desenvuelve el actual sistema internacional, por el contrario, son ellas las que tienen que adaptarse a este contexto. De esta manera, los países deben buscar obtener los mejores y mayores beneficios que en la medida de sus posibilidades puedan obtener del comercio internacional. Así las estrategias económicas y políticas internacionales que un país efectúe serán determinantes para la consecución de este objetivo.

⁵⁶ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, p. XXIII.

CAPÍTULO 2. EL COMERCIO INTERNACIONAL Y SU IMPACTO ECONÓMICO

Actualmente el sistema internacional se encuentra inmerso en un proceso globalizador en todos sus aspectos, la interacción de todos ellos, ya sean políticos, sociales, económicos, y/o jurídicos, es imperativa para el mundo entero. La participación en la economía internacional, y por ende en el comercio internacional, determina fuertemente el desarrollo económico que una nación pueda alcanzar. Así, y al ser un factor determinante, es que los países buscan desarrollar y mejorar su comercio exterior, constituido como un importante pilar de las economías nacionales especialmente si a exportaciones se refiere.

“Un país que exporta bienes y servicios, genera a su favor divisas, que a su vez le permitirán adquirir en el exterior los satisfactores que sus propias necesidades demanden (...). De su capacidad exportadora, depende, en forma muy importante la estabilidad de su economía interna. Si por el contrario, un Estado no tiene capacidad exportadora, los bienes y servicios que compre en el exterior, tendrá que hacerlo con divisas financiadas, que afectarán su economía en varias formas. El sabio manejo de este equilibrio comercial se conoce con el nombre de balanza de pagos, dentro de la cual se ubica también a la llamada balanza comercial”.⁵⁷ Para efectos del presente trabajo, es precisamente esta última la que interesa, por ser la encargada de reflejar los registros de pagos recibidos y efectuados por concepto de las exportaciones e importaciones.

Bajo esta óptica se da paso a una revisión breve y muy general, en términos contables, de la actividad generada de la dinámica comercial internacional; además por ser México el país particular de estudio, también se realiza un repaso de su comercio exterior. Para los fines perseguidos en el presente apartado, el objeto de dicha revisión, sólo tiene como fin presentar datos informativos, que permitan contemplar la magnitud del comercio internacional, por lo que un análisis más a fondo, implica un estudio aparte, más detallado y particular.

2.1 Breve informe del comercio internacional

En el primer semestre de 2006, la progresión económica de los países desarrollados empezaba a tomar cierto impulso, por lo que para fines de año las estimaciones reflejaban el mantenimiento de altas tasas de crecimiento en estas regiones. Es así que al prever un aumento en la economía mundial, también fue perceptible el mismo fenómeno para el comercio internacional. De esta forma a continuación, se efectúa una revisión del comportamiento *estimado* para el comercio mundial de bienes y servicios en 2006.

Pero antes resulta conveniente decir que las cifras correspondientes al año 2006, presentadas en este apartado son estimaciones propias, las cuales se proyectaron mediante el método de ecuación de mínimos cuadrados o de reducción simple, con base en datos obtenidos de la Organización Mundial de Comercio, ya que la misma organización hasta el momento de su consulta no disponía de datos para el año en mención.

⁵⁷ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p.12.

2.1.1 Evolución del comercio y la producción en el mundo

De acuerdo con datos obtenidos de la Organización Mundial de Comercio, el año 2005 representó un periodo de crecimiento económico para las principales regiones del mundo del 3.3 por ciento, menor que en el 2004, pero por arriba del promedio registrado en el último decenio. Con todo, el crecimiento económico se siguió presentando en la mayoría de las regiones.

Cuadro I
Aumento del volumen del comercio mundial de mercancías y de la producción, por sectores, en 2006
 (Porcentaje)

	2002-06	Variación porcentual anual				
		2002	2003	2004	2005	2006 E
Comercio mundial	8	3,5	5,0	9,5	6,0	14,3
Producción de mercancías	3	0,8	3,5	4,0	3,3*	4,9

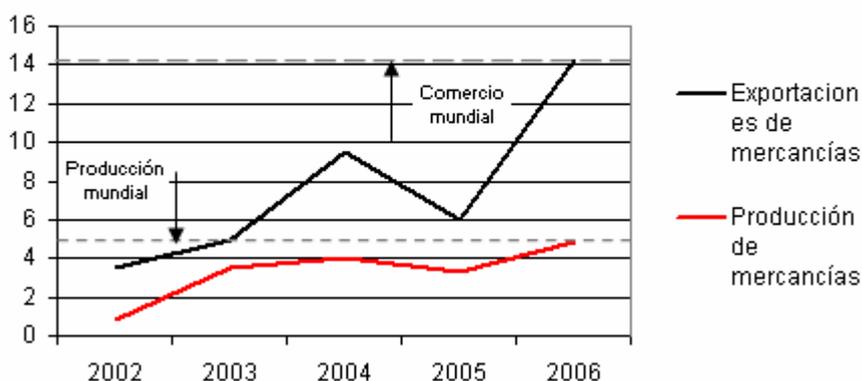
* Datos estimados por la OMC

E Datos estimados mediante ecuación de la recta, para 2006

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

Con esta aceleración de la actividad económica, el comercio mundial también creció sin embargo, y siguiendo la tendencia internacional, lo hizo por debajo de la variación porcentual anual anterior, pasando de 9.5 en 2004 a 6.0 por ciento en 2005 (cuadro I). De esta manera, según las estimaciones para fines de 2006 la tasa de incremento del volumen de los bienes comercializados sobrepasó el 14 por ciento, recuperando su impulso. Es visible que el comercio mundial de mercancías aumentó casi dos veces más que la producción mundial en 2005, propensión que se mantuvo en 2006.

Gráfico 1
Aumento del volumen del comercio mundial de mercancías y de la producción, por sectores, en 2006*
 (Variación porcentual)



* Datos estimados

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

“La repercusión negativa que tuvieron sobre la producción y el comercio mundiales en 2005 los precios del petróleo, más altos de los previsto, quedó contrarrestada en parte por una resistencia mayor de la prevista a la subida del petróleo, por ejemplo una actividad mayor de lo esperado en el Japón”,⁵⁸ misma que persistió en 2006. Así, pese a la continuidad de esta situación, el comercio y la producción se estiman en ascenso (Gráfico 1).

2.1.2 El comercio internacional en 2006

Como puede apreciarse, el volumen del comercio mundial en términos generales presenta un crecimiento, y de igual manera, el valor de las exportaciones mundiales de mercancías. En 2005, el valor de las mercancías aumentó 13 por ciento con respecto al año anterior, reflejando una desaceleración del crecimiento de las mismas, pero para el año 2006 nuevamente ascendieron en un 19 por ciento, superando los 12 billones de dólares estadounidenses (EE.UU.). En el caso de los servicios comerciales, el 2005 también significó una desaceleración del valor de los mismos, pero para 2006 el incremento superó ligeramente los 3 billones de dólares EE.UU. Debe mencionarse que en ambos casos se recuperó el porcentaje de crecimiento, pero también en los dos todavía se mantuvo ligeramente por debajo de su mejor nivel en el último sexenio de 21 y 19 por ciento respectivamente, mostrado precisamente en 2004. En el caso de los servicios, también se estimó una aceleración para 2006 en sus categorías generales. Asimismo, es notable señalar que, según las estimaciones, las exportaciones mundiales de mercancías se incrementaron por debajo de las correspondientes a las de los servicios, situación que no se manifestaba desde 2002 (Cuadro II).

Cuadro II
Exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, 2000-2006
(En miles de millones de dólares y en porcentajes)

	Valor		Variación porcentual anual					
	2005	2006 E	2000-05	2002	2003	2004	2005	2006 E
Mercancías	10121	12044	10	5	17	21	13	19
Productos agrícolas			...	6	16	15	9	13
Combustibles y productos de las industrias extractivas			...	0	23	32	16	32
Manufacturas			...	5	16	20	12	19
Servicios comerciales	2415	3091	10	7	14	19	11	28
Transporte			...	4	14	23	12	21
Viajes			...	4	10	18	10	17
Otros servicios comerciales			...	10	16	16	11	14

E: Datos estimados

Fuente: “Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005”, OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

⁵⁸ “Informe sobre Comercio Mundial 2006”, Organización Mundial de Comercio en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf, página consultada el 15 de octubre de 2006.

Como se observa en el Cuadro II, la rama concerniente a los combustibles y productos de las industrias extractivas forman parte importante de las mercancías exportadas mundialmente, las cuales se han incrementado de manera evidente. En el año 2005 “hubo grandes diferencias en la evolución del comercio por sectores, en su mayor parte debido a la evolución de los precios relativos. A la debilidad y el estancamiento de los precios de los productos alimenticios, las materias primas y las manufacturas se contrapuso un nuevo y fuerte aumento de los precios de los metales y combustibles”.⁵⁹ Por ello la exportación de los productos agropecuarios disminuyó a 9 por ciento, sin embargo para el año 2006 las estimaciones evidenciaron una variación favorable de 13 por ciento.

Con todo, debe decirse que la participación en las exportaciones del mundo de la sección correspondiente a los productos agrícolas, se mantuvo por debajo de las manufacturas y de los combustibles. “Aunque la evolución reciente del precio del petróleo incidió notablemente en la ulterior reducción relativa de la parte de los productos agropecuarios en las exportaciones mundiales de mercancías, no hizo sino acentuar una prolongada tendencia a la baja”,⁶⁰ por lo que resulta obvio el comportamiento de su variación anual.

Como ya se ha mencionado, el incremento en los precios del petróleo a nivel mundial en el último par de años, es un factor determinante que afecta el comportamiento de los demás sectores, pero también la rama de la producción agrícola ya había venido presentando importantes disminuciones; además debe considerarse seriamente la relación volumen-precio, que para este grupo resulta menos favorable.

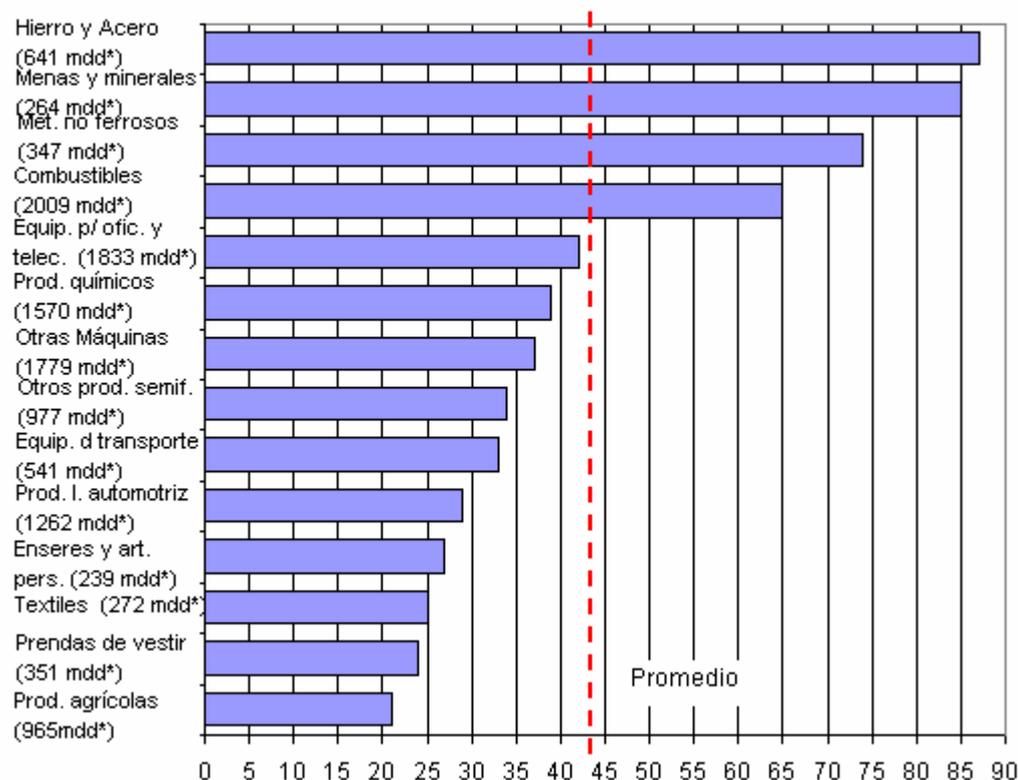
En el Gráfico 2, es posible ver más detalladamente la variación porcentual que presentaron las exportaciones mundiales del 2005 al 2006, de acuerdo a los diferentes grupos de productos, según las estimaciones. Se observa que los principales cuatro grupos que encabezaron las exportaciones (hierro y acero, menas y minerales, metales no ferrosos, y combustibles) para 2006 tienen un aumento respecto de años anteriores de entre 47 y hasta 61 por ciento, en comparación con los productos agrícolas, prendas de vestir y textiles, que sólo alcanzaron alrededor de un 13, 18 y 20 por ciento, respectivamente; que si bien también se incrementaron, contrarrestan con estos últimos porcentajes que representan menos de la mitad del cuarto más alto, haciéndose nuevamente evidente el incremento que ha imperado en los últimos años en los combustibles y en los productos de las industrias extractivas, como los metales no ferrosos.

Pero además, es importante considerar, que dentro de las manufacturas existen bienes destacados que representan los mayores aumentos de valor, como por ejemplo, las correspondientes al hierro y al acero, que representan 6.41 billones de dólares EE.UU., y el mayor porcentaje de variación anual (61). Otro grupo de mercancías exportadas perteneciente al de las manufacturas es el de productos químicos, cuyo incremento se presentó para 2006 en un 29 por ciento.

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ *Ídem.*

Gráfico 2
Exportaciones mundiales de mercancías estimadas para 2006, por grupos de productos
 (Variación porcentual anual)

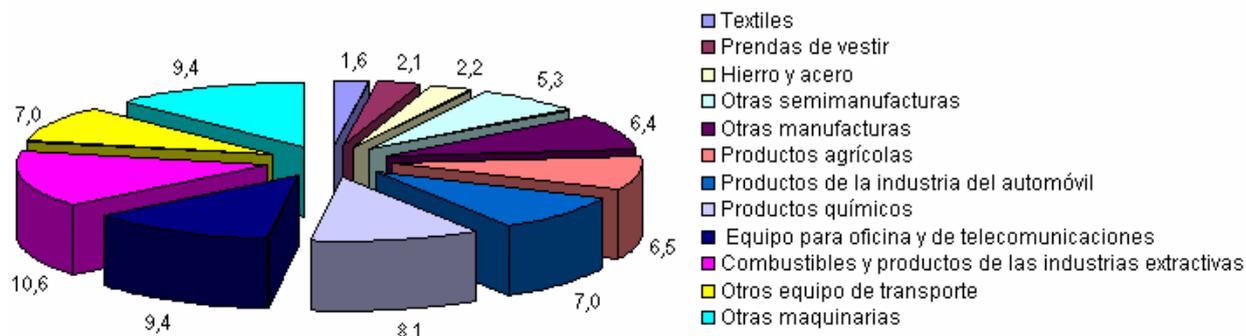


*mdd: millones de dólares de

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

Entonces con respecto a las producciones de hierro y acero, hay que señalar que significaron alrededor del 2.2 por ciento del total de las exportaciones de mercancías, mientras que las menas y los minerales apenas si alcanzaron el 1 por ciento, textiles el 1.6 por ciento, entre otros (Gráfico 2.1). De acuerdo con estas estimaciones, el mayor porcentaje de las exportaciones mundiales fue ocupado principalmente por los grupos de combustibles con un 10.6 por ciento.

Gráfico 2.1
Exportaciones mundiales de mercancías por productos, estimadas para 2006
 (Porcentaje del valor total)



Fuente: Estimaciones propias

Por su parte, los equipos para oficina y telecomunicaciones, como computadoras, teléfonos y otros equipos electrónicos, significaron el 9.4 por ciento de las exportaciones mundiales de mercancías; los productos químicos, 8.1; alimenticios, 6.5, y los productos de la industria automotriz, 7 por ciento. Así para el año 2006 las estimaciones mostraron que la evolución del comercio de mercancías se presentó en aumento en todos sus sectores, claro con las respectivas variaciones en las tasas de expansión, pese a la desaceleración sufrida en 2005 con respecto al año anterior.

2.1.3 Desarrollo del comercio por regiones

Ahora bien, el comercio visualizado desde las regiones presenta una desaceleración en 2005 con respecto al año anterior (véase Anexo I). Al respecto, la OMC señala que “todas las regiones participaron en la desaceleración del comercio mundial de mercancías, pues en cada una de las principales regiones las importaciones reales aumentaron menos en 2005 que en 2004. Las importaciones de los países desarrollados importadores de petróleo –el Japón, la Unión Europea (25) y los Estados Unidos- aumentaron en 2005 menos de la mitad que en 2004. Las importaciones de los Estados Unidos aumentaron menos que el comercio mundial, a pesar de lo cual crecieron el doble que las de la Unión Europea”.⁶¹ Sin embargo, de acuerdo a los datos estimados del cuadro III, el 2006 nuevamente presentó un incremento en las exportaciones mundiales de mercancías, que se mantuvo en la mayoría de las regiones, sólo Europa –y por ende la Unión Europea (25)- conservó la tendencia de desaceleración, presentada también en las importaciones de bienes, aunque éstas últimas siguieron siendo levemente superiores a las primeras.

Cuadro III
Crecimiento del valor del comercio mundial de mercancías, por regiones, 2005-2006
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones					Importaciones			
Valor	Variación porcentual anual				Valor	Variación porcentual anual		
2006 E	2000-05	2005	2006 E		2006 E	2000-05	2005	2006 E
12044	10	13	19	Mundo	10481	10	13	20
1655	4	12	12	América del Norte	2285	6	14	14
467	13	25	33	América del Sur y Central ¹	294	7	22	7
4549	11	8	5	Europa	4521	10	9	6
4096	10	7	3	Unión Europea (25)	4120	10	8	6
455	19	29	33	Comunidad de Estados Independientes	216	21	25	10
326	18	34	33	Rusia, Federación de	125	23	28	32
394	15	29	33	África	248	14	16	29
688	10	36	30	Oriente Medio	318	15	19	25
3383	10	15	22	Asia	2599	12	16	22
679	4	5	14	Japón	516	6	14	15
1036	24	28	36	China	660	24	18	28

E: Datos estimados

¹ Incluye el Caribe

Nota: Los datos estimados fueron proyectados mediante el método de ecuación de la recta.

Fuente: “Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005”, OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

⁶¹ Ídem.

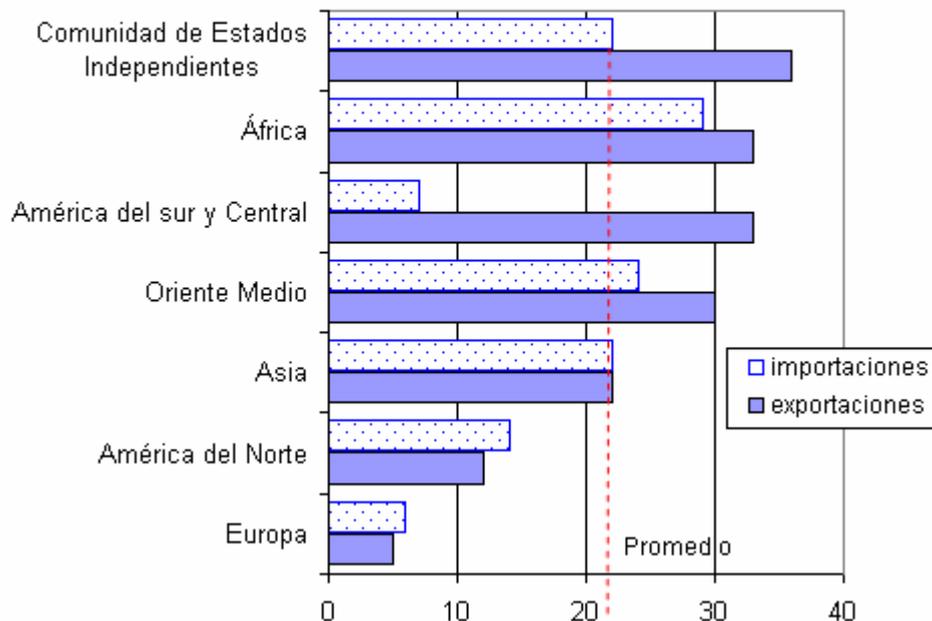
Además es visible que las regiones del hemisferio oriental para el 2006 siguen manteniendo sus importaciones por debajo del valor de las exportaciones correspondientes al comercio mundial de mercancías. Escenario que debe entenderse por los altos precios que permanecen en este año, y que coinciden con la gran capacidad exportadora neta de estas regiones de combustibles. “El porcentaje de las exportaciones mundiales correspondientes a África y el Oriente Medio de mercancías fue el más alto registrado en 20 años, debido a la evolución del petróleo en los últimos dos años.”⁶² Así, como ya se mencionó, solamente la Unión Europea no sigue esta tendencia debido al mismo funcionamiento de la actividad económica de la región (*vid supra*, Anexo 1). En el caso de Centro y Sudamérica, desde el año 2005 se viene presentando un dinamismo interesante que se refleja en una aceleración constante de sus exportaciones, contraria a la baja de sus importaciones de mercancías (cuadro III).

Con respecto a América del Norte, si bien hubo una desaceleración del comercio en 2005, para el año 2006 de acuerdo con los datos estimados, la variación porcentual anual se mantuvo igual tanto para sus exportaciones como para sus importaciones de mercancías. De lo anterior, se observa que las exportaciones se mantuvieron al alza, principalmente, en la Comunidad de Estados Independientes, África, Asia, Centroamérica y América del Sur; mientras que en Europa, y América del Norte presentaron un déficit en su balanza comercial, en estos casos es importante señalar que el volumen como el valor de su comercio tuvo un crecimiento con respecto a los años anteriores, sin embargo también lo tuvieron sus importaciones imponiéndose frente a las exportaciones (Gráfico 3).

Gráfico 3

Comercio mundial de mercancías por regiones, estimado para 2006

(Variación porcentual anual del valor en dólares EE.UU.)



Fuente: “Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005”, OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

⁶² *Ídem.*

Por su parte, los servicios comerciales presentaron una tasa de expansión acelerada con respecto al 2005, que fue de 28 por ciento para las exportaciones y del 18 para las importaciones, por lo que se manifestó la existencia un superávit comercial en los mismos. Así las exportaciones e importaciones de ciertas regiones (Europa y la Comunidad de Estados Independientes, África) mostraron un dinamismo mucho mayor que el comercio mundial de servicios en la parte de las exportaciones, pero contrariamente las importaciones disminuyeron, también por debajo del comercio mundial, de esta manera fue perceptible que las importaciones no sólo no están creciendo, sino que ni siquiera se mantienen, mas bien se contraen.

Cuadro IV
Crecimiento del valor del comercio mundial de servicios, por regiones, 2005-06
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones					Importaciones			
Valor		Variación porcentual anual			Valor		Variación porcentual anual	
2006 E	2000-05	2005	2006 E		2006 E	2000-05	2005	2006 E
3091	10	11	28	Mundo	2786	10	11	18
470	5	10	12	América del Norte	418	7	10	12
77	8	20	13	América del Sur y Central ¹	92	5	22	31
1714	11	7	39	Europa	1156	11	8	3
1535	11	7	39	Unión Europea (25)	1055	10	7	2
53	18	20	33	Comunidad de Estados Independientes	70	20	18	21
31	20	20	28	Rusia, Federación de	44	18	15	17
76	13	12	33	África	60	12	15	-9
62	11	12	14	Oriente Medio	72	11	11	-10
695	12	19	28	Asia	548	10	15	-8
138	8	12	29	Japón	132	3	1	-3
81	22	China	85	19

E: Datos estimados

¹ Incluye el Caribe

Nota: Los datos estimados fueron proyectados mediante el método de ecuación de la recta.

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

Ahora, en este escenario mundial es interesante conocer ¿cuáles son las principales naciones importadoras y exportadoras del comercio internacional? Así, las naciones constituidas a nivel mundial como principales exportadores de mercancías en 2005 fueron en ese orden: Alemania, Estados Unidos, China y Japón, sin embargo para el 2006, las estimaciones proyectaron a China como el principal país exportador de mercancías seguido de Estados Unidos, Alemania y Japón.

Tan sólo estos cuatro países representaron poco más del 30 por ciento de las exportaciones realizadas a nivel mundial, lo que es consecuencia del desarrollo de sus economías. Pero nuevamente, son Estados Unidos, China, Alemania y Japón los principales importadores mundiales. También es importante destacar que de éstos países sólo Estados Unidos se mantiene con déficit comercial en sus exportaciones de mercancías, mientras que los otros tres presentaron un superávit de las exportaciones frente a las importaciones (Cuadro V).

Cuadro V

Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, estimados de 2006

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden		Exportadores	Valor ¹	Variación porcentual		Orden		Importadores	Valor ¹	Variación porcentual	
2006*	2005			Parte ¹	anual ¹	2006*	2005			Parte ¹	anual ¹
1	3	China	1036,3	8,6	36	1	1	Estados Unidos	1980,8	15,8	14
2	2	Estados Unidos	994,4	8,3	10	2	3	China	842,8	6,7	28
3	1	Alemania	987,5	8,2	2	3	2	Alemania	817,7	6,5	6
4	4	Japón	679,4	5,6	14	4	4	Japón	594,4	4,7	15
5	5	Francia	439,3	3,6	-4	5	5	Reino Unido	524,2	4,2	5
6	9	Canadá	248,4	3,6	19	6	6	Francia	520,8	4,1	5
7	7	Reino Unido	419,6	3,5	11	7	7	Italia	398,8	3,2	4
8	8	Italia	364,4	3,0	-1	8	8	Países Bajos	381,0	3,0	6
9	6	Países Bajos	358,0	2,9	3	9	10	Canadá	334,8	2,7	5
10	13	Rusia, Federación	325,9	2,7	33	10	14	México	250,9	2,0	8
11	15	México	235,4	1,9	10						

* Orden determinado de acuerdo a los datos estimados 2006

¹ Datos estimados 2006

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

Por su parte, México según las estimaciones se situó en el lugar 11 para finales de año, además debe mencionarse que fue el primer exportador de América Latina; pero también debe considerarse que sus importaciones crecieron para colocarlo también como el décimo importador de mercancías a nivel mundial, que además reflejó un déficit en su balanza comercial.

Cuadro VI

Principales exportadores e importadores en el mundo de servicios comerciales, 2006

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden		Exportadores	Valor ¹	Variación porcentual		Orden		Importadores	Valor ¹	Variación porcentual	
2006*	2005			Parte ¹	anual ¹	2006*	2005			Parte ¹	anual ¹
1	1	Estados Unidos	395,4	12,8	28	1	1	Estados Unidos	323,7	11,6	12
2	4	Francia	267,2	8,6	46	2	2	Alemania	228,9	8,2	15
3	3	Alemania	174,5	5,6	22	3	5	Francia	177,0	6,4	18
4	2	Reino Unido	139,1	4,5	22	4	4	Japón	131,5	4,7	-3
5	5	Japón	138,0	4,5	29	5	3	Reino Unido	121,5	4,4	18
6	6	Italia	113,8	3,7	22	6	6	Italia	103,0	3,7	12
7	9	Países Bajos	104,3	3,4	39	7	7	China			
8	8	China				8	8	Países Bajos	70,6	2,5	2
9	16	Suiza	69,8	2,3	55	9	12	Canadá	67,2	2,4	8
10	15	Canadá	59,7	1,9	17	10	17	Rusia, Federación	44,5	1,6	17

* Orden determinado de acuerdo a los datos estimados 2006

¹ Datos estimados 2006

Nota: los estimados para China se desconocen, sin embargo se mantiene su posición del año anterior, considerando que se mantiene dentro de los diez principales exportadores e importadores de servicios.

Fuente: "Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005", OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006, contiene los datos de los años 2002 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

En el caso del intercambio internacional de servicios, los tres principales exportadores e importadores fueron: Estados Unidos y Alemania, nuevamente, y Francia. Este último desbancando al Reino Unido, que en el año anterior ocupaba un lugar dentro de los tres principales participantes del intercambio de servicios.

comerciales. Al respecto, tanto Estados Unidos y Francia mantuvieron un superávit comercial, otros países que presentaron esta tendencia es Japón, el Reino Unido e Italia, mientras que Alemania y Canadá importaron más servicios de los que exportaron (véase Cuadro VI).

De acuerdo con Pascal Lamy, Director General de la OMC, “el sistema mundial de comercio se encuentra en una etapa de transición. La fluctuación de las condiciones económicas, los grandes adelantos de la tecnología y la aparición de nuevos actores en el escenario mundial ponen de relieve que la economía mundial está a punto de experimentar grandes cambios. Los persistentes desequilibrios, debidos en gran medida a factores macroeconómicos, siguen siendo un motivo de preocupación en algunas principales economías. De lo que no cabe duda, en un clima tan incierto, es de que los gobiernos Miembros deben fortalecer el sistema mundial de comercio haciendo más equitativo y relevante para todos aquellos que comercian en el siglo XXI”.⁶³

Debido a la dinámica actual, el crecimiento del comercio mundial seguirá acelerándose, y perfilándose, como factor clave en la economía mundial. Ante tal globalización de la economía y del comercio, todos los países van en la misma dirección. La importancia del comercio es tal, que la participación en el mismo condiciona, como se ha mencionado anteriormente, el desarrollo económico de una nación. Ante ello los países deben buscar integrarse a este proceso mundial para obtener los mejores beneficios posibles a través del intercambio comercial.

2.2 Breve informe del comercio exterior de México

Ya revisada la evolución del comercio a nivel mundial, en el presente apartado corresponde abordar la dinámica generada de la balanza comercial de México. Así, de acuerdo con información del Banco de México, la citada balanza comercial presentó un déficit de 5,838 millones de dólares para el año 2006 (Cuadro VII).

Este déficit evidencia una tendencia de la balanza comercial mexicana en el último par de años, sin embargo, debe decirse que el mismo ha manifestado una disminución en relación con el año anterior en un 23 por ciento, lo que puede atribuirse al decremento que tuvieron los precios del petróleo en los últimos meses del año 2006, ubicando a la mezcla mexicana alrededor de 42 dólares por barril.

Por su parte, la tendencia a nivel mensual refleja una disminución mínima del déficit en la balanza de apenas 81 millones de dólares. Empero debe destacarse que tanto las exportaciones como las importaciones desarrollaron un dinamismo importante donde el crecimiento de ambas supera el 15 por ciento con respecto al año 2005, por lo que en año 2006 significó un crecimiento importante de la actividad comercial. Debe decirse que en los meses de enero a diciembre de 2006, no se registró un continuo crecimiento de las exportaciones, sino que el dinamismo del comercio exterior de la nación presentó variaciones constantes en sus tasas de expansión mes con mes, tanto en las importaciones como en las exportaciones.

⁶³ “El comercio mundial en 2005 y perspectivas para 2006, Comunicado de prensa del 11 de abril de 2006”, Organización Mundial de Comercio en http://192.91.247.23/spanish/news_s/pres06_s/pr437_s.pdf, página consultada el 25 de octubre de 2006.

Cuadro VII
Comercio exterior de México
(Millones de dólares)

CONCEPTO	2005		2006		Variación 2006-2005			
	Diciembre	Ene-Dic	Diciembre	Ene-Dic	Absoluta		Relativa %	
	[1]	[2]	[3]	[4]	[3/1]	[4/2]	[3/1]	[4/2]
BALANZA COMERCIAL TOTAL	-1,208	-7,587	-1,126	-5,838	81	1,749	-6,7	-23,0
DE MAQUILADORAS	2,069	21,723	2,235	24,379	167	2,657	8,0	12,2
NO MAQUILADORAS	-3,276	-29,309	-3,361	-30,217	-85	-908	2,6	3,1
EXPORTACION TOTAL	19,394	214,233	20,156	250,292	763	36,060	3,9	16,8
PETROLERAS	2,928	31,891	2,621	39,124	-307	7,233	-10,5	22,7
NO PETROLERAS	16,466	182,342	17,535	211,168	1,070	28,826	6,5	15,8
AGROPECUARIAS	665	6,008	640	6,986	-25	978	-3,7	16,3
EXTRACTIVAS	109	1,168	164	1,317	56	149	51,1	12,8
MANUFACTURERAS	15,692	175,166	16,731	202,865	1,039	27,699	6,6	15,8
DE MAQUILADORAS	8,58	97,401	9,248	111,883	668	14,5	7,8	14,9
NO MAQUILADORAS	7,112	77,765	7,482	90,983	370	13,218	5,2	17,0
IMPORTACION TOTAL	20,601	221,82	21,283	256,130	681	34,311	3,3	15,5
DE MAQUILADORAS	6,512	75,679	7,013	87,503	502	11,824	7,7	15,6
NO MAQUILADORAS	14,090	146,141	14,269	168,627	180	22,487	1,3	15,4
BIENES DE CONSUMO	3,278	31,513	3,275	36,972	-3	5,459	-0,1	17,3
BIENES INTERMEDIOS	14,585	164,091	15,109	188,634	524	24,543	3,6	15,0
DE MAQUILADORAS	6,512	75,679	7,013	87,503	502	11,824	7,7	15,6
NO MAQUILADORAS	8,074	88,412	8,096	101,130	22,000	12,718	0,3	14,4
BIENES DE CAPITAL	2,738	26,216	2,898	30,525	160	4,309	5,8	16,4

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Diciembre, 2006", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextDic2006.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

2.2.1 Comportamiento de las exportaciones e importaciones por principales sectores

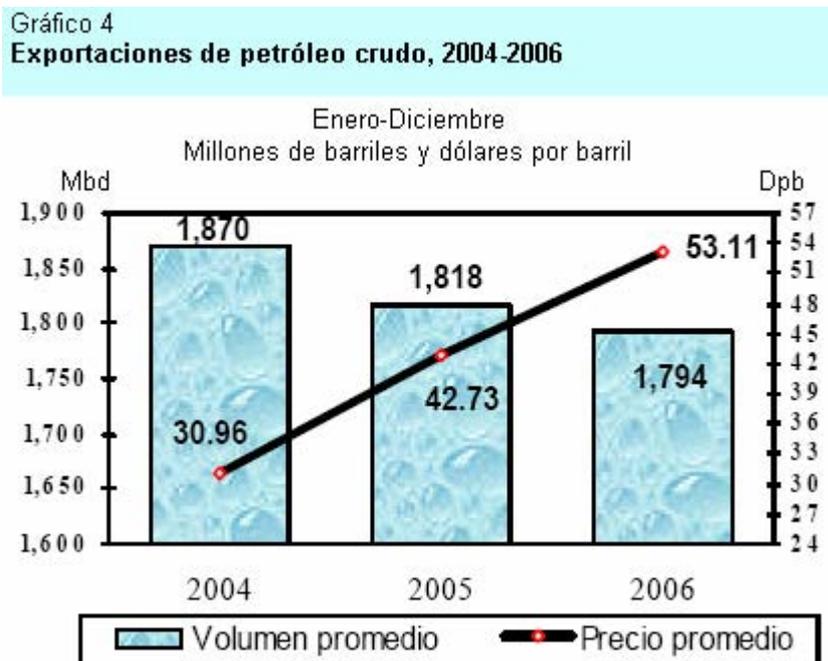
El valor de las exportaciones de mercancías, durante los meses de enero a diciembre de 2006, alcanzó los 250,292 millones de dólares integrado de la siguiente forma: exportaciones no petroleras 211,168 millones de dólares y exportaciones de productos petroleros 39,124 millones, también de dólares. Por lo que hay un crecimiento evidente de las exportaciones totales con respecto al año anterior de un 16.8 por ciento. Dicha tasa se derivó de los incrementos registrados de 22.7 por ciento de las exportaciones petroleras y de 15.8 por ciento de las no petroleras.

Ahora, si consideramos un periodo de un año como referencia (octubre 2005 a septiembre de 2006), el déficit comercial disminuyó de 9,463 millones de dólares (registrado en el mismo periodo pero de los años 2004 y 2005, respectivamente) a 5,256 millones de dólares. Por lo que en términos generales, puede decirse que pese al déficit registrado de la balanza comercial, el comercio exterior de México ha sido próspero.

Como bien se ha dicho, los precios del petróleo jugaron un papel importante en la dinámica de las exportaciones petroleras, puesto que el precio de la mezcla venía presentando cotizaciones históricas desde el año 2005 y que continuaron hasta el primer semestre de 2006, sin embargo a partir del segundo semestre las estimaciones sobre una baja en los precios de la mezcla fueron corroboradas, aunque debe decirse el precio del petróleo aún se mantuvo en una cotización alta, por arriba de los 40

dólares. Esta situación fue reflejo de las fluctuaciones en las exportaciones de este rubro tanto de la cantidad como en la percepción por las mismas.

Así, de acuerdo con los datos obtenidos por el Banco de México, el valor de exportaciones de este sector creció en 2006, pero en términos de volumen, las exportaciones petroleras se vieron contraídas. El volumen de las exportaciones en los meses comprendidos entre enero y diciembre del 2006 se redujo al del año anterior en un 1.01 por ciento, llegando a los 1,794 millones de barriles (Gráfico 4).



Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Diciembre, 2006", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextDic2007.pdf>, página consultada el 25 de octubre de 2006.

Por su parte, las exportaciones de los otros principales sectores se integraron de la siguiente manera: productos agropecuarios, tuvieron un aumento del 16.3 por ciento, mientras que las correspondientes a las industrias extractivas crecieron en un 12.8 por ciento. Las exportaciones de productos manufacturados se incrementaron en un 15.8 por ciento durante el 2006; de las cuales le corresponde un alza en su tasa de expansión de 14.9 a las maquiladoras y al resto de las demás empresas manufactureras el 17.0 por ciento.

Dentro de este último grupo destacan los incrementos en las exportaciones en las siguientes ramas: minerometalurgia; industria automotriz; alimentos, bebidas y tabaco; equipos y aparatos eléctricos y electrónicos; entre las más destacadas (Cuadro VIII). Esta dinámica de las exportaciones mexicanas responde a una mecánica generada a nivel internacional, como se ha observado, donde los flujos comerciales revelan un gran auge. Pero retomando las exportaciones de las manufacturas mexicanas, también debe señalarse que el único sector que presentó una desaceleración en las mismas fue el sector textil, principalmente en lo que a prendas de vestir e industria del cuero se refiere, pasando de 10,391 millones de dólares a 9,329 millones de dólares, lo que significó un decremento de un 10.2 por ciento.

Cuadro VIII

Exportación de manufacturas no petroleras,* Enero-Diciembre 2006

(Millones de dólares)

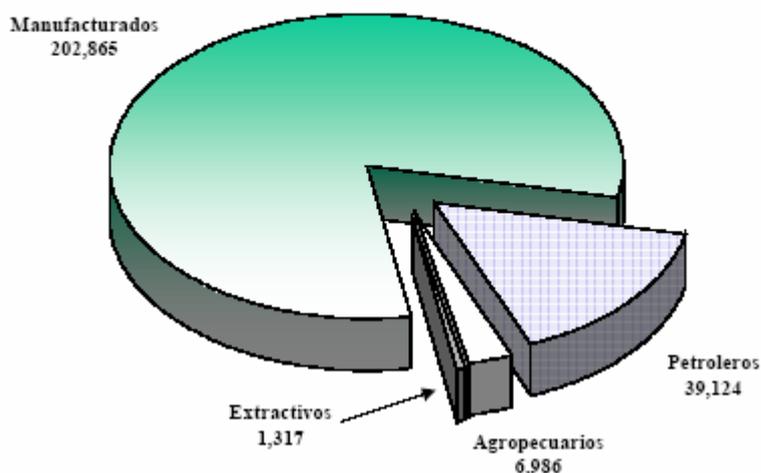
RAMAS	2005	2006	VARIACIÓN	
			ABS.	%
TOTAL	175,166	202,865	27,699	15.8
1. ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	5,733	6,936	1,202	21.0
2. TEXTILES ARTS. DE VESTIR E IND. DEL CUERO	10,391	9,329	-1,062	-10.2
3. INDUSTRIA DE LA MADERA	710	752	43	6.0
4. PAPEL, IMPRENTA E INDUSTRIA EDITORIAL	1,715	1,863	149	8.7
5. QUIMICA	5,915	6,546	630	10.7
6. PRODUCTOS DE PLASTICO Y CAUCHO	5,466	5,875	409	7.5
7. FAB. DE OTROS PRODS. MINERALES NO METALICOS	2,687	2,978	290	10.8
8. SIDERURGIA	5,487	6,264	777	14.2
9. MINEROMETALURGIA	3,467	6,01	2,543	73.3
10. PRODUCTOS METALICOS, MAQUINARIA Y EQUIPO	12,186	150,685	22,499	17.6
EQUIPO-APARATOS ELECTRICOS Y ELECTRONIC	46,508	56,376	9,868	21.2
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ	45,786	53,101	7,315	16.0
MAQ. Y EQUIPOS ESP. PARA INDUSTS. DIVERSAS	24,916	27,811	2,894	11.6
OTROS	10,976	13,397	2,421	22.1
11. OTRAS INDUSTRIAS	5,408	5,628	220	4.1

* Incluye Maquiladoras

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Diciembre, 2006", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextDic2006.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

Pese a su variación porcentual, el sector de las manufacturas es el que ocupa el mayor porcentaje de las exportaciones totales mexicanas con el 81.1 por ciento, con un valor de 202,865 millones de dólares, y de las exportaciones no petroleras representa el 96.1 por ciento, por lo que representa un sector importante para el comercio exterior del país (Gráfico 5). A este sector le sigue el petrolero con el 15.6 por ciento, el agropecuario con un 2.8 por ciento y finalmente el extractivo no petrolero con medio punto porcentual.

Gráfico 5

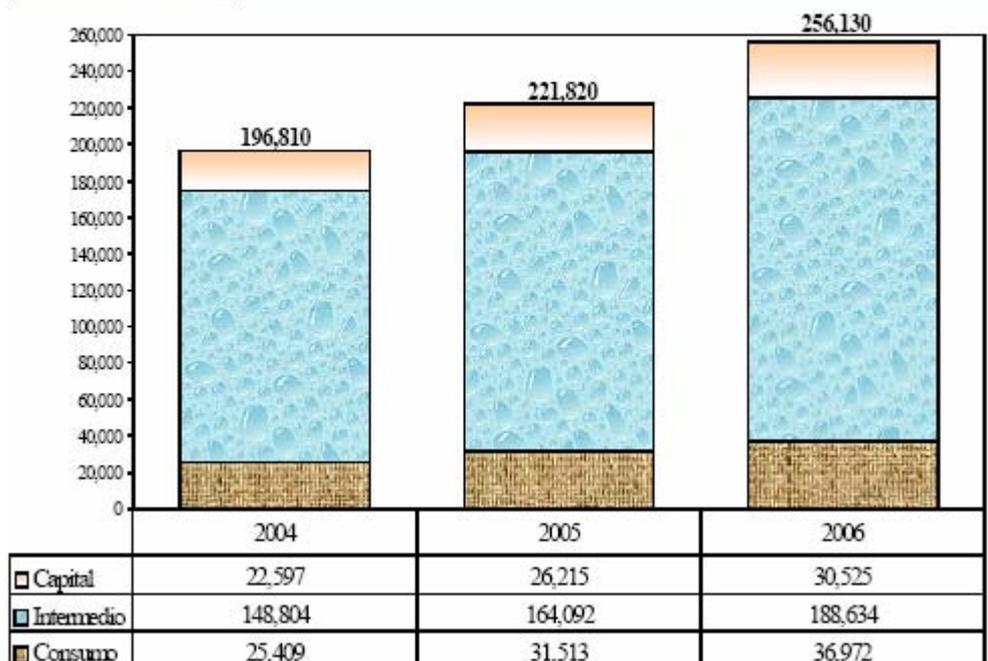
Distribución de las exportaciones por sector de origen, Enero-Diciembre 2006

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Diciembre, 2006", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextDic2006.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

En cuanto a las importaciones de mercancías para el periodo de enero a diciembre de 2006, las mismas fueron de 256,130 millones de dólares, lo que significó un incremento del 15.5 por ciento de las mismas, con respecto al mismo periodo del año 2005. De esta forma, la estructura de las importaciones de mercancías en el 2006 fue la siguiente (Gráfico 6): bienes de uso intermedio, 73.7 por ciento del total de las importaciones con un valor de 188,634 millones de dólares, teniendo un incremento del 15.0 por ciento con respecto a las importaciones del año anterior; bienes de capital con una aceleración de su tasa porcentual del 16.4, con respecto al año 2005, alcanzando los 30,525 millones de dólares, que representan el 11.9 por ciento de los bienes importados; y los bienes de consumo, que en este periodo enero-diciembre de 2006, tuvieron un valor de 36,972 millones de dólares, que significan el 14.4 por ciento de las importaciones, y que crecieron en un 17.3 por ciento en comparación con los mismos meses del año 2005 –tan sólo la gasolina, tuvo una variación del 31.9 por ciento con respecto del mencionado periodo del año anterior, pasando de un valor de 4,910 a 6,474 millones de dólares en sus importaciones, lo que influyó en el alza del incremento del valor de las importaciones correspondientes a esta rama-.

De estos grupos, el 2006 reflejó que las importaciones de insumos utilizados tanto por maquiladoras como por las demás empresas tuvieron una aceleración muy semejante, del 15.6 por ciento para las primeras (de 75,679 millones de dólares a 87,503 millones de dólares) y para las efectuadas por las segundas del 15.4 por ciento (crecieron de 146,141 millones de dólares a 168,627 millones de dólares), ambas tasas calculadas con respecto al 2005.

Gráfico 6
Importaciones por tipo de bien, Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)



Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Diciembre, 2006", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextDic2006.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

2.2.2 El comercio exterior de México por regiones

Finalmente, es importante considerar el comercio exterior de México con las distintas regiones del mundo. Durante el año 2006, según datos de Bancomext, México registró un crecimiento de 16.1 por ciento en su balanza comercial tomando como base el intercambio comercial por regiones, traducido en 506,422 millones de dólares, respecto del mismo periodo pero del año 2005 (Cuadro IX).

Cuadro IX
Intercambio total por región, Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005	2006	Variación	
			Abs.	%
TOTAL	436,052	506,422	70,370	16.1
América del Norte	312,513	354,955	42,442	13.6
E.E.U.U.	302,110	342,397	40,287	13.3
Canadá	10,403	12,558	2,155	20.7
Asia	58,607	75,447	16,840	28.7
Europa	37,768	43,232	5,464	14.5
América Latina	24,131	29,034	4,903	20.3
Otros	3,033	3,754	721	23.8

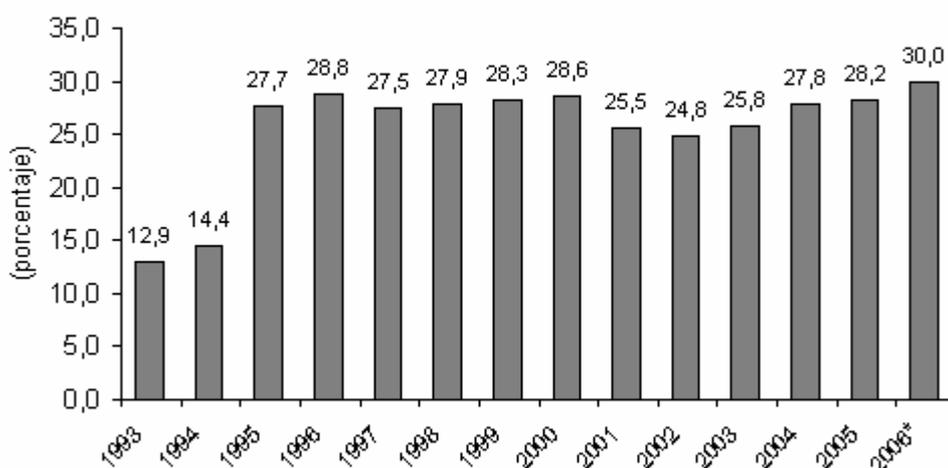
Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

Así, destaca desde luego América del Norte –y de manera más concreta Estados Unidos- en el intercambio comercial, posicionándose como el principal destino y origen de las exportaciones e importaciones mexicanas en 2006, respectivamente. Sin embargo, hay que destacar que se presenta también un incremento en los intercambios comerciales con América Latina del 20.3 por ciento y de Asia, en un 28.7 por ciento, principalmente; dichos incrementos incluso son mayores que el respectivo a América del Norte. Europa por su parte, también representa un mercado de origen y destino importante para el comercio exterior mexicano, el cual se incrementó en 2006 en un 14.5 por ciento, con respecto al mismo periodo del año anterior.

De hecho la economía mexicana ha venido manifestando un continuo avance desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, coloquialmente conocido como TLCAN. Así las exportaciones han pasado de representar el 14.4 por ciento del PIB en 1994, a un 28.2 por ciento en 2005, el cual para 2006, se tradujo en 30 por ciento, según las estimaciones (véase Gráfico 7).

Esta fisonomía de los intercambios comerciales entre México y las demás regiones del mundo son el resultado de la importante y creciente diversificación de las relaciones comerciales que la nación ha desarrollado en la última década. Si bien resulta evidente la gran dependencia que sigue existiendo en las relaciones comerciales bilaterales México-Estados Unidos, es también notoria una mayor apertura hacia y de otros mercados para la interacción comercial con el país mexicano.

Gráfico 7
Exportación de Mercancías/PIB, 1993-2006
(Precios corrientes en %)



* Datos estimados mediante la TMCA con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados

Fuente: "Informe sobre el comportamiento de la Balanza de Pagos en el Cuarto Trimestre de 2005", Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0152006.pdf>, p. 11, consultada el 26 de octubre de 2006, contiene los datos de 1993 a 2005. Las cifras presentadas para 2006 son estimaciones propias.

En lo que respecta específicamente a las exportaciones, éstas crecieron en el periodo referido, gracias al incremento general manifestado en todas las regiones hacia las que exporta México, destacándose nuevamente América Latina, Asia y Europa, aunque como ya se había señalado Estados Unidos es el mercado que ocupa el mayor porcentaje de las exportaciones totales de la nación mexicana con el 86.8 por ciento (Cuadro X).

Cuadro X
Exportaciones por regiones, Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005		2006		Var. % (C/A)
	Monto (A)	Part. % (B)	Monto (C)	Part. % (D)	
TOTAL	214,233	100.0	250,292	100.0	16.8
América del Norte	187,797	87.7	217,201	86.8	15.7
E.E.U.U.	183,563	85.7	212,018	84.7	15.5
Canadá	4,234	2.0	5,183	2.1	22.4
Asia	11,181	5.2	13,973	5.6	25.0
Europa	9,431	4.4	11,4	4.6	20.9
América Latina	4,827	2.3	6,472	2.6	31.1
Otros	997	0.5	1,246	0.5	25.0

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

Sin embargo, también la aceleración de las exportaciones en otras regiones distintas de la nación norteamericana se observa, como ya se acotó, como una tendencia creciente, resultado de la multiplicidad de los mercados con los que México ha establecido acuerdos comerciales. Así, la totalidad de las exportaciones mexicanas

se traducen en 250,292 millones de dólares. Los principales destinos de las exportaciones realizadas por México son: desde luego, Estados Unidos, y por supuesto Canadá –ambos partes del primer tratado de libre comercio, que además representa la integración regional de América del Norte, razones que explican en cierta medida el dinamismo de sus intercambios comerciales- además de España, que ocupa el tercer destino de exportación y que es un mercado unido al mexicano, también por varios lazos (idioma, historia, etcétera).

Cuadro XI
Principales mercados de destino de las exportaciones Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005		2006		Var. % (C/A)
	Monto (A)	Part. % (B)	Monto (C)	Part. % (D)	
TOTAL	214,233	100.0	250,292	100.0	16.8
Estados Unidos	183,563	85.7	212,018	84.7	15.5
Canadá	4,234	2.0	5,183	2.1	22.4
España	2,954	1.4	3,368	1.3	14.0
Alemania	2,289	1.1	2,974	1.2	29.9
Colombia	1,548	0.7	2,133	0.9	37.8
Venezuela	1,289	0.6	1,783	0.7	38.3
China Pop. (Pekin)	1,136	0.5	1,69	0.7	48.8
Japón	1,470	0.7	1,602	0.6	9.0
Aruba	1,448	0.7	1,469	0.6	1.5
Holanda	801	0.4	1,332	0.5	66.3
Brasil	890	0.4	1,148	0.5	29.0
Otros	12,611	5.9	15,592	6.2	23.6

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

Las importaciones muestran un comportamiento similar al de las exportaciones, ya que nuevamente la región norteamericana representa el principal origen de las primeras. No obstante, también al igual que las exportaciones, las importaciones cobran un dinamismo mayor en otras regiones como lo son la asiática y la latinoamericana (Cuadro XII).

Cuadro XII
Importaciones por regiones, Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005		2006		Var. % (C/A)
	Monto (A)	Part. % (B)	Monto (C)	Part. % (D)	
TOTAL	221,819	100.0	256,130	100.0	15.5
América del Norte	124,716	56.2	137,540	53.8	10.5
E.E.U.U.	118,547	53.4	130,379	50.9	10.1
Canadá	6,169	2.8	7,375	2.9	19.5
Asia	53,780	24.2	68,975	26.9	28.3
Europa	28,337	12.8	31,832	12.4	12.3
América Latina	12,950	5.8	15,061	5.9	16.3
Otros	2,036	0.9	2,508	1.0	23.2

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

En cuanto al desarrollo de las mismas, es notorio el incremento que tuvieron de 221,819 a 256,130 millones de dólares en 2006, lo que representa un aumento de la tasa porcentual de 15.5, tomando como referencia el año anterior. Además como ya se habían señalado anteriormente, la relación entre las importaciones y las exportaciones presenta un déficit.

No es sorprendente el hecho de que Estados Unidos sea el principal país del cual México efectúa sus importaciones, sin embargo sí lo es el posicionamiento que al respecto está tomando China, situándose como el segundo origen de las mencionadas importaciones (ver Cuadro XIII). Tan sólo en los últimos nueve meses, las importaciones que México efectúa de este país se han incrementado en casi un 40 por ciento. Así es, China en 2006 se ubicó en este lugar reemplazando a Canadá, lo que representa un ejemplo más del dinamismo de la economía china y de la importancia creciente que va adquiriendo esta relación comercial.

Cuadro XIII
Principales mercados de origen de las importaciones Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005		2006		Var. % (C/A)
	Monto (A)	Part. % (B)	Monto (C)	Part. % (D)	
TOTAL	221,819	100.0	256,130	100.0	15.5
Estados Unidos	118,547	53.4	130,379	50.9	10.0
China Pop.(Pekin)	17,696	8.0	24,444	9.5	38.1
Japón	13,078	5.9	15,294	6.0	16.9
Corea	6,496	2.9	10,617	4.1	63.4
Alemania	8,670	3.9	9,437	3.7	8.8
Canadá	6,169	2.8	7,375	2.9	19.5
Brasil	5,214	2.4	5,558	2.2	6.6
China Nac. (Taiwan)	4,066	1.8	4,974	1.9	22.3
Malasia	3,658	1.6	4,476	1.7	22.4
Italia	3,498	1.6	4,109	1.6	17.5
España	3,325	1.5	3,638	1.4	9.4
Otros	31,402	14.2	35,829	14.0	14.1

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

El caso de China, resulta por demás interesante, su progreso activo e incesante es considerable, pues se hace presente en el comercio internacional como un importante mercado y abastecedor de bienes. Pero no sólo esta nación; de hecho son varios países asiáticos los que se posicionan como importantes mercados no sólo para la relación con México, sino de manera global. Los diagnósticos económicos mundiales empiezan a afirmar que el presente siglo estará completamente dominado por lo países asiáticos, por lo que la atención que se preste a las relaciones con los mismos tendrá que ser primordial.

Ahora bien, la balanza comercial de México por regiones presenta un déficit general, como resultado de las comparaciones de los periodos antes referidos (enero-diciembre de 2005 y enero-agosto de 2006). Situación que al trasladarse a la revisión particular coincide en la mayoría de los casos con el déficit de las balanzas comerciales con casi todas las regiones, Asia, Europa, América Latina y Canadá. Sin

embargo, la excepción es la balanza con Estados Unidos,⁶⁴ que tiene un superávit de 53,336 millones, lo cual se explica por la relación bilateral en materia comercial, ya que la nación norteamericana es el principal socio comercial de México.

Cuadro XIV
Saldo de la balanza comercial por regiones, Enero-Diciembre 2006
(Millones de dólares)

	2005	2006	Var. %
Total	-3,913	-562	.-85.6
América del Norte	40,523	53,336	31.6
E.E.U.U.	41,709	54,762	31.3
Canadá	-1,186	-1,426	20.2
Asia	-30,305	-39,09	29.0
Europa	-12,256	-13,3	8.5
América Latina	-1,21	-761	.-37.1
Otros	-665	-747	12.3

Fuente: "Informe de comercio exterior de México. Enero, 2007", Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextEne2007.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2007.

México ocupa un lugar destacado en el comercio mundial y es necesario mencionar que esta significativa posición ha sido alcanzada en gran medida como resultado de la política comercial abierta, implementada en materia de comercio exterior; la nación mexicana no es el país con más tratados comerciales a nivel mundial por simple coincidencia, sino que ello formó parte de una estrategia en materia comercial establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005, que buscaba alentar y mejorar los intercambios comerciales. Con todo esto, la economía mexicana presenta una estabilidad económica que le permite escalar posiciones en el plano del comercio internacional, en una búsqueda constante por lograr ser competitivo frente a los demás países.

⁶⁴ México por su parte, es el segundo socio comercial de Estados Unidos y el tercer proveedor de este mercado.

CAPÍTULO 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La evolución de los intercambios comerciales tuvo como consecuencia la búsqueda de un derecho internacional que regulara dichas relaciones. Como resultado a esta situación, la mencionada reglamentación se inició con la celebración de los primeros tratados o acuerdos comerciales, inicialmente bilaterales. Sin embargo, para que estos convenios tuvieran una eficacia mayor, el traslado sobre bases multilaterales era evidente y necesario, por lo que posteriormente se daría paso a la conformación de un régimen jurídico en este campo de carácter universal.

Como se ha indicado anteriormente, el sistema internacional existente se encuentra inmerso en un proceso de globalización, y como consecuencia se generan reacciones que implican un cambio en los propios países. Por ello, cada Estado en el plano nacional ha adoptado y adaptado diferentes medidas en respuesta a este orden jurídico internacional. Así la estrecha relación que presenta la legislación interna de los países con la internacional no es casual.

Los actos derivados de la dinámica del comercio internacional son tan importantes, que es necesaria la existencia de una regulación al respecto. De esta manera a nivel mundial, los diversos Estados se han preocupado por otorgarle a las relaciones comerciales esa certidumbre normativa que permita garantizar los derechos y obligaciones correspondientes al celebrar los actos de comercio internacional.

3.1 Marco Jurídico del Comercio Internacional

El marco legislativo internacional del comercio está constituido por un conjunto de tratados bilaterales o multilaterales, encargados de regular directa o indirectamente las políticas comerciales nacionales ejecutadas en las relaciones comerciales internacionales; es decir, los principios y acuerdos sentados en estos tratados conforman el orden jurídico bajo el cual se rige el comercio internacional.

Estos tratados son importantes para los países, pues gracias a sus principios aceptados internacionalmente, tienen un carácter de obligatoriedad que garantiza el cumplimiento de los mismos por parte de los Estados. Así al celebrar un acuerdo comercial, ya sea de carácter bilateral o multilateral, se atienden y norman aspectos de diversa índole que son susceptibles de darse entre las naciones, y entre ellos desde luego se encuentran los de tipo comercial; de allí, que el orden jurídico internacional del comercio se integre por éstos. Señalada su importancia, a continuación se presenta una revisión, a grandes rasgos, de cómo se realizan los mismos y de diversos tipos de tratados que implican al comercio internacional.

3.1.1 El concepto, la formación y la jerarquía de los tratados internacionales

Si se analiza el origen de los acuerdos, en general, es necesario considerar a las guerras suscitadas a lo largo de la historia. La búsqueda por conseguir y mantener la paz daba como resultado la conclusión de un pacto. San Agustín (354-430 d. C.), mencionaba que la guerra tiene un objetivo, que se traduce en conseguir la paz.⁶⁵ De esta manera, la guerra y la paz son la única fuente de origen de los tratados

⁶⁵ Véase San Agustín citado por SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*, 17ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 28.

internacionales. Actualmente existe una diversificación de las causas para celebrarlos, debido en gran medida al desarrollo de los estados, y de sus intereses. Además están las diversas organizaciones internacionales que propician sus creaciones constantes, pero ¿qué puede entenderse como *tratado*?

I. Concepto de Tratado

El *tratado* es un acuerdo de voluntades entre diversos sujetos del Derecho Internacional⁶⁶ que tiene como objeto regular las relaciones recíprocas. Modesto Seara Vázquez señala al respecto que: el tratado “es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional”.⁶⁷

Por su parte la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece que: “se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.⁶⁸

De las concepciones anteriores se rescatan los siguientes elementos constitutivos del tratado: a) es un acuerdo entre partes, b) se expresa la voluntad de las mismas, c) participan dos o más sujetos del Derecho Internacional, d) existe la intención de producir efectos jurídicos y e) el acuerdo debe sentarse bajo las normas del Derecho Internacional. En las definiciones no se habla de Estados sino de sujetos, ya que se incluye a las organizaciones internacionales, consideradas por el Derecho Internacional como tales. De esta manera, se encuentra que las normas que regulan los tratados internacionales son: las convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados: de 1969 y de 1989⁶⁹, y la costumbre⁷⁰.

Principios internacionales de los tratados

El Derecho Internacional menciona ciertos principios de carácter internacional que rigen el derecho de los tratados y son: 1) *Pacta Sunt Servanda*, éste determina que los tratados son obligatorios para las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe; 2) *Res Inter Alios Acta*, mediante el cual los tratados sólo obligan a las partes contratantes, por lo que no pueden obligar a quienes no participan de él, ya que no manifiestan su consentimiento, sin embargo existen tratados que crean derechos y obligaciones a terceros; 3) *Ex Consenso Advenit Vimculum*, este principio, manifiesta que el consentimiento es la base de la obligación jurídica al celebrarse un tratado, es decir, los estados otorgan su consentimiento, se comprometen de manera voluntaria;

⁶⁶ El Derecho Internacional es el conjunto de normas jurídicas que rigen o regulan las relaciones entre los diversos sujetos que se encuentran inmersos en la sociedad internacional.

⁶⁷ Véase SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Op. cit.*, p. 59.

⁶⁸ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Parte I, numeral 2, a), del 23 de mayo de 1969, que entró en vigor el 27 de enero de 1980.

⁶⁹ Para la *Convención de Viena de 1969*, los tratados sólo se celebraban por Estados, y es hasta la *Convención de Viena de 1989*, que se consideran a los organismos internacionales.

⁷⁰ Considerada una de las principales fuentes formales del Derecho Internacional, *la costumbre* es la práctica reiterada de una conducta realizada por los sujetos de la sociedad internacional y considerada obligatoria para los mismos.

y 4) *Jus Congens*,⁷¹ que especifica que los tratados deben estar de acuerdo con las normas establecidas por el Derecho Internacional, cuando dichos tratados se oponen a una norma imperativa de este derecho, serán nulos en el momento de su celebración.

Son precisamente estos principios, los que le otorgan ese sentido obligatorio mediante el cual los países se comprometen al cumplimiento de lo pactado en los tratados internacionales, resaltado por la norma *pacta sunt servanda*, sentando un estado de derecho. De hecho, las consecuencias de incumplir con este principio por alguna de las partes concertantes, ocasiona la incursión en un ilícito internacional que tiene como consecuencia la responsabilidad internacional del Estado, por lo que tiene la obligación de reparar el daño causado. Así, estos principios consuetudinarios al ser aceptados internacionalmente implican su acatamiento por parte de las naciones.

Clasificación de los tratados

De acuerdo con Modesto Seara Vázquez los tratados internacionales pueden clasificarse por su *fondo o forma* y por el *número de participantes* que lo celebran. De acuerdo a la forma, los tratados pueden clasificarse en: *tratado-ley* y *tratado-contrato*. El *tratado-ley* corresponde a los documentos cuyo fin es crear una reglamentación jurídica permanente y obligatoria, mientras que el *tratado-contrato* tiene una finalidad limitada al crear una obligación jurídica, que se entiende con el cumplimiento del tratado. Por el número de partes que lo integran, los tratados pueden ser *bilaterales* (dos sujetos concertantes) y *plurilaterales o multilaterales* (dos o más sujetos).⁷²

II. Proceso para la celebración de un tratado

Es preciso mencionar que la facultad jurídica para celebrar tratados se refiere al poder o capacidad que tiene un estado u organismo internacional, para realizar dichos acuerdos. Y esta facultad jurídica se deriva de las disposiciones normativas internas de cada nación. Los individuos acreditados para celebrar tratados son: los jefes de estado de las naciones, los jefes de gobierno, los ministros de relaciones exteriores, los jefes de misiones diplomáticas y los representantes acreditados por los Estados. Señalado lo anterior, corresponde abordar el procedimiento para la celebración de un tratado, el cual comprende tres etapas esenciales:

1. La negociación

Consiste en precisar el contenido del texto del tratado, donde cada parte buscará respaldar su propio interés. Se inicia con un preámbulo, después le sigue una exposición de motivos, el contenido de tratado y la adopción del texto. En las *negociaciones bilaterales*, las partes competentes son: los jefes de Estado, los secretarios de relaciones exteriores y los embajadores denominados *plenipotenciarios*, capacitados para firmar y negociar un tratado. *La negociación plurilateral*, se da por medio de una conferencia, y aunque la *negociación* es directa, se da por este medio.

⁷¹ Este principio fue establecido por la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969.

⁷² Véase SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Op. cit.*, pp. 60-61.

2. La firma

Es la aceptación del tratado por parte de los participantes. Hay estados que con la sola *firma* se comprometen a cumplir con el tratado, ya que su constitución así lo determina, pero hay otros donde *la firma* sólo es provisional y se requiere de la ratificación para establecer el carácter obligatorio del tratado.

3. La ratificación

Consiste en aprobar el tratado por los órganos constitucionales competentes de cada parte, para determinar su obligatoriedad definitiva. El canje de instrumentos⁷³ *ratifica* el tratado y para ser válido se registra en la Secretaría General de las Naciones Unidas, la cual lo publica y da a conocer ante las demás naciones.

Otras partes importantes dentro del procedimiento de celebración de un tratado son: *la reserva*, *la adhesión* y *la autenticación*. La *reserva* es el acto jurídico por el cual un Estado declara que rechaza ciertas disposiciones de un tratado o les atribuye un determinado sentido. Las *reservas* son aceptadas, total o parcialmente, o no aceptadas hasta antes de la ratificación.⁷⁴ La *adhesión* es el acto jurídico por el cual un Estado entra a formar parte de un tratado en cuya negociación y firma no participó, en la *adhesión*, también se permiten las reservas. La autenticación significa que el tratado debe hacerse en los idiomas originales de las partes contratantes. Otro aspecto, no menos importante, es la entrada en vigor del tratado, indicada en el texto del mismo.

Extinción de los tratados. Existen diferentes formas para terminar la vigencia de un tratado, entre las más importantes y generales se encuentran: 1) la *vigencia*, establecida en el texto del acuerdo; 2) por acuerdo de las partes, es decir, por medio de la *denuncia*, la cual consiste en comunicarle a un Estado que ya no se va a cumplir con el tratado, posiblemente porque ya no le conviene a la otra parte, ésta debe hacerse con seis meses de anticipación; 3) la *renuncia*, este mecanismo implica la renuncia solamente de los derechos, mas no de las obligaciones; 4) el incumplimiento de l tratado por parte de un Estado, por lo que la otra parte, puede terminar el tratado y el Estado culpable debe cubrir los daños, y 5) la violación del tratado por parte de un Estado.

III. Jerarquía de los tratados internacionales

Los tratados internacionales no pueden homologarse en una jerarquía internacional, ya que el criterio de jerarquía se encuentra ligado y determinado por las fuentes jurídicas nacionales propias de cada Estado. De esta manera, para ciertos países el Derecho Internacional puede tener primacía sobre el Derecho Nacional (como es el caso de Alemania o Francia), y para otros se impone la primacía del orden jurídico nacional sobre el orden jurídico internacional (ejemplo del caso mexicano).⁷⁵

⁷³ En el tratado multilateral no hay canje de instrumentos.

⁷⁴ Las reservas no se permiten en los tratados bilaterales.

⁷⁵ Para un estudio más completo véase TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, pp. 54-57.

3.1.2 Los tipos de tratados y acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional

Es por demás sabido, que el comercio internacional es un motor importante para el crecimiento económico de una nación, por lo que la celebración de tratados internacionales en esta materia es necesaria y fundamental. Pedro Fernández Lalanne señala que “las necesidades del comercio internacional determinaron siempre la política de los Estados exteriorizada mediante tratados. Es así como los países han suscrito numeroso acuerdos para el comercio internacional”.⁷⁶

Los tratados internacionales también han creado organismos cuya estructura cae dentro del campo de estudio del comercio internacional, como lo son las organizaciones o foros internacionales en materia de comercio. En otras ocasiones se refieren a brindar facilidades de carácter comercial, atendiendo a diversos aspectos o a uno sólo. También se encuentran tratados internacionales sobre cooperación y asistencia mutua de los Estados en materia comercial y aduanera; y no podía faltar la existencia de los tratados internacionales celebrados para crear zonas de integración económica, dentro de éstos podemos encontrar a los tratados de libre comercio. De esta manera, es posible apreciar en el actual sistema internacional la interacción causada entre los distintos tipos de tratados internacionales, específicamente en lo que a comercio se refiere.

Por ello y porque su estudio resulta interesante, a continuación se hace una muy breve mención de los organismos internacionales, los tratados y convenios internacionales de comercio, los tratados de libre comercio y los acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones, como partes importantes dentro del orden jurídico mundial del comercio.

I. Organismos o Foros Internacionales

La participación de las organizaciones internacionales con competencia en comercio internacional ha sido esencial para coadyuvar a mejorar las transacciones comerciales. El aporte de estos organismos consiste en promover el libre comercio y la cooperación económica, así como fijar lineamientos, directrices y recomendaciones para normar el comercio a nivel mundial.

El organismo más importante del comercio internacional es sin duda alguna la Organización Mundial Comercio (OMC). Como es conocido, este organismo es el principal rector encargado de dictar los principios básicos reconocidos universalmente que rigen el comercio internacional. Su importancia es trascendental en el desarrollo de los intercambios comerciales, y no está por demás recordar que el antecedente directo de la misma se encuentra precisamente en un acuerdo comercial, que evolucionó para dotarse de personalidad jurídica y constituirse como una organización.

Sin embargo existen otros organismos mundiales cuya intervención en el comercio internacional resulta significativa como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

⁷⁶ Fernández Lalanne, Pedro, citado en CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*, 11ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 34.

y el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), la Unión Europea (UE), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre los más importantes.

En materia específicamente aduanera, también existen organismos internacionales cuyo fin es lograr una armonización, simplificación y transparencia del despacho de las mercancías a nivel mundial. Entre las más importantes y representativas se encuentran: la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Consejo del Caribe para la Aplicación y Ejecución de las Leyes Aduaneras.

II. Los Acuerdos Multilaterales sobre Comercio

Al estudiar la legislación internacional del comercio, se puede observar que los tratados que celebran los países entre sí, constituyen la fuente esencial de esta materia. Desde su creación en 1947, bajo el nombre de Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y hasta la fecha, la OMC adopta y administra diversos acuerdos comerciales como fruto de las negociaciones entre sus miembros y que constituyen la normatividad que rige el comercio internacional.

Debe decirse que por ende todas las actividades amparadas por el GATT, en lo que a materia comercial correspondía, fueron absorbidas por la OMC. Así, los acuerdos que constituyen el marco jurídico de la Organización, pero sobre todo que se encargan de regular el comercio internacional, por su campo de aplicación universal, son los siguientes:⁷⁷

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1947) y todos los acuerdos que durante la vigencia de este convenio fueron expedidos, excepto los que se modificaron en la Ronda Uruguay.

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 1994), incluyendo los acuerdos sobre agricultura y textiles negociados en la Ronda Uruguay. Estos acuerdos comerciales surgidos de la Ronda de Uruguay, del GATT, actualmente también son implementados bajo el amparo de la OMC, tienen carácter vinculatorio para todos los países miembros de la Organización y atienden las siguientes áreas:⁷⁸

- a. Acuerdo sobre la Agricultura
- b. Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- c. Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
- d. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- e. Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio
- f. Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping)
- g. Acuerdo sobre la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración Aduanera)
- h. Acuerdo sobre la Inspección Previa de la Expedición (de las operaciones de exportación)
- i. Acuerdo sobre Normas de Origen
- j. Acuerdo sobre el Trámite de Licencias de Importación
- k. Acuerdo sobre subvenciones y Medidas Compensatorias
- l. Acuerdo sobre Salvaguardas

⁷⁷ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, pp. 217-218.

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 233-291.

- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), negociado en la Ronda de Uruguay.
- Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS), también negociados en la última ronda del GATT.
- Sistema integrado de Mecanismos de Examen de Solución de Diferencias, adoptado en esta misma ronda.
- Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales.

Estos acuerdos sirven de instrumentos jurídicos que garantizan la certidumbre del mejoramiento de las relaciones internacionales, específicamente comerciales, al hacerlas factibles, uniformes y equitativas en lo más posible, o por lo menos ese es el objetivo que se pretende.

III. Los Tratados de Libre Comercio

Este tipo de acuerdos contribuyen a la promoción de las exportaciones; buscan incrementar la participación de los productos y servicios nacionales, en los mercados internacionales (*vid. supra*, p. 94). Los tratados de libre comercio contienen temas como: aspectos generales, disposiciones iniciales, definiciones generales, comercio de bienes, comercio de servicios, barreras técnicas al comercio, compras al sector público, inversión extranjera, propiedad intelectual, disposiciones administrativas, solución de controversias, otras disposiciones y anexos de desgravación. Este tipo de estructura es la contenida en la mayoría de los tratados, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin embargo, existen tratados de libre comercio que contienen otros temas correspondientes a democracia, libertad individual, derechos humanos, medio ambiente, entre otros, como es el caso del Tratado de la Unión Europea (TLCUE).

IV. Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs)

De acuerdo con diversos estudios efectuados previamente, la OMC señala que la *inversión extranjera directa* contribuye a mejorar los resultados de las exportaciones de los países en desarrollo. De lo anterior, se desprende que una apertura comercial exitosa debe acompañarse también de una apertura a los flujos de capitales productivos, los cuales generen a su vez nuevos recursos, una mayor transferencia de tecnologías, además el intercambio de mejores prácticas administrativas y, por ende, más y mejores empleos. Por ello, resulta interesante revisar este tipo de tratados, aunque sea de manera breve, como en el presente trabajo.

Así, los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones son tratados internacionales en materia de *inversión extranjera directa* (IED) que, sobre las bases de la reciprocidad, son diseñados para el fomento y la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo, promoviendo el desarrollo económico de un país. Entre los aspectos más importantes que contienen estos acuerdos están: Definición de Inversión, Promoción y Admisión, Ámbito de

aplicación, Tratamiento de las Inversiones, Expropiación, transferencias, Solución de Controversias Inversionista-Estado y Estado-Estado, y Disposiciones Finales.

Actualmente se encuentran en vigor alrededor de 2100 APPRI's en el mundo. México por su parte, ha negociado y suscrito 18 acuerdos de este tipo, de los cuales 17 están en vigor. Esta actuación no es inconsciente, sino que busca mantener su posición como el segundo receptor de IED, entre los países en vías de desarrollo, y el primero en Latinoamérica, ya que los APPRI's son reconocidos como un instrumento generador de confianza para los inversionistas extranjeros.

Es importante prestar la atención merecida a este aspecto, ya que actualmente existe una competencia tremenda en el plano internacional, y no sólo en lo que a intercambio de bienes y servicios se refiere, sino también a la captación de este tipo de inversión. Al ser importante la IED en las exportaciones y en el desarrollo de sus economías, los países buscan ser competitivos creando los mecanismos que promuevan y protejan los flujos de inversión. México ha aprovechado sus ventajas comparativas para configurarse como un "lugar ideal para establecerse y producir para los mercados más importantes del mundo." Sin embargo, el fortalecimiento de economías en desarrollo, como la de China o la de Chile en Latinoamérica, sugiere una creciente atracción por este tipo de países, como captadores viables de IED, por lo que la competencia cada vez es mayor. Así, las naciones, entre ellas México, deben ser más competitivas y la celebración de este tipo de tratados les otorga un componente más para adquirir dicha competitividad.

Como puede percibirse, todo lo anteriormente expuesto constituye el marco jurídico internacional que rige el comercio. "La importancia que hoy en día reviste la integración económica dentro del marco de acuerdos comerciales internacionales, se refleja básicamente en la adecuación de las normas jurídicas de cada país."⁷⁹

El breve estudio que se ha efectuado, permite ubicar la importancia que tienen los acuerdos internacionales, en estos casos comerciales, efectuados entre los sujetos del Derecho Internacional. Dicha importancia radica en proporcionar un carácter legal a los intercambios comerciales en el mundo, es decir, regularlos.

3.2 Marco Jurídico del Comercio Exterior de México

Ya revisado el orden jurídico bajo el cual se realiza el comercio internacional, resulta imperante estudiar el enfoque regulatorio que México tiene frente al comercio, por lo que ahora corresponde abordar el orden jurídico interno a través del cual se rige el comercio exterior del Estado mexicano.

El marco jurídico interno tiene como objetivo dar legalidad a las actuaciones de las autoridades competentes en materia de comercio exterior, además de establecer los derechos y obligaciones de dichas autoridades y de los particulares con respecto a ésta. Por lo que el régimen jurídico nacional del comercio exterior de México se puede definir como "el conjunto de normas y principios que rigen o regulan directa o indirectamente el intercambio de mercancías, servicios y capitales, entre México y los

⁷⁹ TAMAYO CONTRERAS, Porfirio. *Incongruencias fiscales en materia aduanera*, México, PAC, 1999, p. 84.

mercados internacionales, y los métodos para la solución de diferencias resultantes de dicho intercambio”.⁸⁰

Este orden normativo del comercio exterior mexicano, se encuentra estrechamente vinculado e influido con los ordenamientos que rigen la comunidad internacional. Como ejemplo, basta recordar las distintas armonizaciones que se han hecho a la legislación comercial como consecuencia de los distintos compromisos contraídos internacionalmente gracias a la apertura comercial iniciada desde los ochentas y que se hace manifiesta hasta la actualidad –se concertan convenios para la ejecución de programas de fomento al comercio como PROFIEX o PRONAFICE, de modernización sectoriales, de promoción de competitividad; en septiembre de 1992 se modifica la nomenclatura de las tarifas de la LIGI y LIGE con el fin de homogeneizar la nomenclatura nacional a la de sus principales socios comerciales, para agilizar las operaciones comerciales; en julio de ese mismo año se publica la nueva Ley sobre Meteorología y Normalización, creando un marco de regulación específico sobre normas, que incide tanto en los productores como en los consumidores, pero sobre todo hay que destacar que la atención a las normas atiende a un aspecto fundamental requerido internacionalmente en las transacciones comerciales; etcétera-.

A través de las legislaciones comerciales, el gobierno federal establece las disposiciones que norman los actos de comercio exterior. La formulación y ejecución de estas leyes actualmente debe responder a sus compromisos internacionales y a circunstancias reales.

3.2.1 Estructura del Marco Jurídico Nacional

El régimen jurídico del comercio exterior de México forma parte del sistema jurídico mexicano y como tal, tiene como validez la Constitución Política Federal, de la cual se desprende directa o indirectamente toda la legislación, en este caso, en materia comercial, incluyendo desde luego la correspondiente a las operaciones de importación y exportación.

Dicha reglamentación en materia de comercio exterior se encuentra conformada por: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, las leyes emanadas del Congreso de la Unión, los reglamentos de las mismas y los diversos acuerdos y decretos administrativos relacionados con las operaciones comerciales exteriores. Cabe mencionar que es este el mismo orden que puede y debe seguirse para jerarquizar la citada legislación.

La jerarquía otorgada a cada una de las citadas fuentes jurídicas internas del comercio exterior es importante porque resuelve los conflictos normativos que se pudieran dar como resultado de contradicciones entre las mismas, en donde prevalecerá la de mayor rango sobre la o las de menor. Así, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia se coincide de manera general en que la supremacía de la Constitución Federal predomina sobre los demás ordenamientos jurídicos internos, e incluso internacionales –como es el caso de los tratados internacionales-. Por ello, como puede verse en la siguiente figura es precisamente la Constitución Política de

⁸⁰ MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Op. cit.*, p. 55.

los Estados Unidos Mexicanos la que se encuentra mandando el orden jurídico de comercio exterior nacional.

Fig. 1 Jerarquía del Régimen Jurídico del comercio exterior de México.



A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se ha señalado, la principal fuente del sistema jurídico nacional es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el marco jurídico al respecto emana de ella. En este ordenamiento el artículo principal de donde se desprende toda la legislación de comercio exterior es el artículo 131, el cual establece:

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117 Constitucional.

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de los productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, al economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo Federal, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.

Este artículo, faculta al Presidente de la República para dirigir la política exterior en materia de comercio, es decir, la política comercial, atendiendo desde luego a los intereses nacionales. Pero además le proporciona un carácter específicamente aduanal, al otorgarle la jurisdicción para gravar las operaciones de comercio exterior. Debido a la dinámica del comercio internacional, la Constitución prevé en este artículo, en su segundo párrafo, “urgencias” para regular el comercio exterior, en las cuales el Congreso de la Unión delegará sus facultades para legislar en la materia, por el periodo de un año en poder del Ejecutivo, el cual ejercerá esta atribución mediante decretos. Este mandato constitucional es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior y su respectivo reglamento, publicados en el Diario oficial de la Federación, el 27 de julio y el 30 de diciembre, respectivamente, de 1993.

Así, como se ha señalado, este segundo párrafo del artículo 133 constitucional, hace una excepción al principio de división de poderes y le otorga al ejecutivo la facultad para legislar. Sin embargo debe recalarse que esta atribución debe obedecer sólo a las condiciones fijadas en la Carta Magna. Además, su principal sustento radica en que en el sistema internacional se suscitan constantes cambios, al igual que en los intercambios comerciales, y ante esto el contexto interno requiere de acciones rápidas en respuesta a estos escenarios. Así, una modificación de las leyes (como cambios en las tasas arancelarias, que ocurren continuamente) mediante el procedimiento tradicional implicaría mayor tiempo, un privilegio que ante tales condiciones no puede permitirse.

El Decreto por el que se crean, modifican o suprimen diversos aranceles de la Tarifa de la LIGIE o el Decreto por el que se establece el impuesto de importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2002; el Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del 2004, son ejemplos de la aplicación de dicha facultad. Cabe mencionar que de este mismo ordenamiento jurídico se desprende un artículo más con competencia concreta en comercio exterior. Así el artículo 73, fracciones X y XXIX⁸¹ señala las facultades del Congreso para legislar y para establecer contribuciones, sobre esta actividad comercial, respectivamente.

B. Los tratados internacionales

Mencionados ya anteriormente, es importante considerar algunas precisiones. Se sitúa enseguida de la Constitución a los tratados internacionales de acuerdo a lo siguiente: el artículo 133 de la Carta Magna señala que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Ejecutivo, con la aprobación correspondiente del Senado; al igual que las Leyes y la misma Constitución, son Ley Suprema de todo la República. Como puede observarse, este planteamiento implicaría que al elevar las leyes, los tratados internacionales y la Constitución a “Ley Suprema”, las mismas tendrían igual categoría; sin embargo esto es incorrecto, ya que como se observó en la pasada figura, cada una de ellas ocupa una jerarquía propia.

Al respecto debe mencionarse que “la relación que guarda la CPEUM y los tratados internacionales no representa problema alguno ya que la doctrina como la jurisprudencia unánime concuerdan en la supremacía de la Constitución Federal sobre el derecho interno y los tratados”.⁸² Por ello, la Constitución se encuentra por arriba del orden jurídico interno e internacional, es decir, de las leyes y de los tratados internacionales, estableciéndose como Ley máxima de la nación.

Ahora, con respecto a la relación de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, también podría considerarse, desde un punto de vista jerárquico, un ordenamiento igual, de acuerdo con lo citado en el artículo 133 de la Constitución. Sin embargo, la solución y diferenciación de esta postura ha sido

⁸¹ Ver Artículo 73, fracciones X y XXIX de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

⁸² TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, p.54.

resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que al respecto emitió una tesis jurisprudencial en el año 2000,⁸³ que postula que los tratados internacionales jerárquicamente se encuentran por arriba de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución Política de la República. Por lo que cuando se afecta una ley nacional como consecuencia de un tratado internacional, la primera es la que se reforma o se crea. Por ejemplo, en junio de 1993 se promulgó la Ley de Comercio Exterior, que abrogaría la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional que regía en México desde 1987, adecuando esta legislación con el TLCAN.

“El tratado siempre regula una materia especial, y la ley siempre es general respecto del tratado. Si ambos regulan el mismo supuesto, debe prevalecer el tratado sobre la ley, aún cuando esta última sea posterior al tratado (...) Así por ejemplo, en el caso que existan dos mecanismos de solución de diferencias, uno regulado por una ley nacional y otro por un acuerdo internacional que regulen el mismo supuesto, aplica el segundo mecanismo por existir la obligación del Estado frente al exterior de aplicar el tratado, adquiriendo éste un alcance específico en el ámbito interno”.⁸⁴

El criterio de aplicación de esta postura se hace presente en muchos otros ejemplos, uno muy claro efectuado en la práctica cotidiana de las operaciones de comercio exterior. De acuerdo con la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, la importación de mercancías con fracción arancelaria 0105.11.01 (correspondiente a gallos y gallinas sin alimento durante su transporte), tienen un impuesto general de importación (IGI) del 48%, sin embargo, al amparo del Tratado de Libre Comercio con Chile, le corresponde un arancel preferencial del 5%, por lo que la aplicación de la tasa fijada por el tratado será la que se aplique, obviamente siempre y cuando las mercancías a importar sean chilenas.

Un ejemplo más se da en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las mercancías importadas están obligadas al pago de los impuestos correspondientes, dependiendo de las mismas dicho pago se efectuara sobre el IGI, el DTA (derecho de trámite aduanero), el IVA, entre otros. En el caso de la importación de parches de hule con soporte, con fracción arancelaria 4016.99.99, las contribuciones a pagar son el IGI (25%), el IVA y la prevalidación, sin embargo ésta mercancía importada al amparo del TLCAN tiene un IGI de 0% y está exenta de IVA. Así, la aplicación del criterio jerárquico entre los tratados internacionales y las leyes nacionales resuelve este tipo de discrepancias normativas de una manera práctica, además el cumplimiento de los compromisos internacionales debe garantizarse.

Establecido la jerarquía de los tratados internacionales, debe señalarse que el fundamento para la celebración de los tratados internacionales por México, se encuentra en el Artículo 89, fracción X, de la Constitución, actividad delegada al Presidente de la República. Asimismo, el artículo 76, fracción I, señala que el Senado es el encargado de aprobar los tratados internacionales efectuados por el Ejecutivo. El artículo 117, fracción I, por su parte, prohíbe celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras. La normatividad que regula la celebración

⁸³ Véase *Tesis de jurisprudencia que postula el criterio de jerarquía de los tratados y las leyes*, número LXXVII/99, emitida por la Suprema Corte de Justicia en *Ibidem*, pp.57-59.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 59-60.

de tratado internacionales, a nivel nacional, además de estos artículos, se encuentra en la Ley Sobre la Celebración de Tratados.⁸⁵

En asuntos de índole comercial, la nación mexicana ha suscrito numerosos tratados bilaterales y multilaterales –los cuales se han señalado anteriormente, por lo que es este momento no se ampliará más sobre ellos- sobre diferentes temáticas generales o específicas, cuyo principal propósito es la intensificación y la promoción de las relaciones comerciales, basadas en diversos tópicos de esta materia.

C. Leyes Nacionales

Ya se ha hecho referencia a la relación que guardan la Constitución Federal y los tratados internacionales respecto de las leyes nacionales, ambas jerárquicamente por encima de éstas. También se ha presentado la importancia que tiene la existencia de una regulación del comercio exterior, que si bien emana principalmente de un artículo constitucional (el 131), se hace extensiva a una gran cantidad de leyes fiscales, comerciales, aduaneras y demás tópicos, que forman parte de la legislación de comercio exterior.

Antes de continuar, debe mencionarse que entre las leyes internas mexicanas, existe una distinción que corresponde a: las leyes federales y las leyes estatales. A ello debe señalarse que las leyes locales no son *ley suprema*. Por lo que en los términos del artículo 133 de la Constitución, las primeras al ser consideradas *leyes supremas* tienen mayor jerarquía ante las segundas, sin embargo pese a esta condición, conforme al artículo 124 constitucional, existen dos ámbitos de competencia diferentes entre las citadas leyes, ya que “*las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*”,⁸⁶ por lo que las leyes federales no deben invadir las competencias de los Estados de la Federación delimitadas al propio espacio local.

No obstante, en materias relativas a la salud pública, vías de comunicación o a la educación no sólo los estados federales tienen competencia, sino que “sobre estas materias tienen facultades tanto la federación como los estados, por lo que se les ha llamado facultades ‘concurrentes’ o ‘coincidentes’, ya que la Federación y los estados los ejercen simultáneamente, por lo que constituyen una excepción al principio del sistema federal del artículo 124 de la CPEUM”.⁸⁷

Otro aspecto importante es el hecho de que los gobiernos estatales no pueden celebrar tratados internacionales, pues como se ha señalado, esta es una facultad específica del Ejecutivo Federal. Sin embargo, estos tratados no se restringen a alguna materia específica, por lo que la celebración de los mismos puede atender razones de carácter local, siempre y cuando se cumpla con los principios establecidos por la fracción X del artículo 89, y que no contravenga a la Constitución.

⁸⁵ *Ley Sobre la Celebración de Tratados*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, sin reforma.

⁸⁶ Artículo 124, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op.cit.*

⁸⁷ TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, p.66.

Ahora bien, retomando las leyes nacionales emanadas del Congreso de la Unión y por lo tanto, *leyes supremas*, debe decirse que entre éstas existen diferentes tipos, las cuales para el presente estudio se agrupan de la siguiente forma: 1) leyes constitucionales, las cuales regulan en forma directa un precepto específico de la constitución, por ejemplo la Ley de Comercio Exterior, emanada del artículo 131; 2) las leyes orgánicas, que regulan la administración de entidades públicas federales, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y finalmente, se observan, las leyes especiales, que se encargan de legislar en actividades específicas como el Código Penal, o el Código Civil, la Ley Aduanera. Estas leyes federales serán expedidas o reformadas por el Congreso de la Unión y promulgadas y ejecutadas por el Presidente de la República.⁸⁸

Asimismo, entre todos estos ordenamientos legislativos no existe jerarquía alguna, por lo que todas ocupan un mismo orden ya sea la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior, el Código Fiscal, la Ley Federal de Derechos, etcétera; por lo que en caso de que surja alguna contradicción entre sus disposiciones, sólo se debe atender a la fecha de su vigencia, es decir a la aplicación del principio de que la ley posterior deroga a la ley anterior. Por ejemplo, al solicitar información a los contribuyentes, como parte de las facultades de comprobación de las autoridades, como podría ser en un procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA), el Código Fiscal de la Federación (CFF) señala que:

“Artículo 53. En el caso de que con motivo de sus facultades de comprobación, las autoridades fiscales soliciten éstos, informes o documentos del contribuyente responsable solidario o tercero, se estará a lo siguiente:

I. Se tendrán los siguientes plazos para su presentación:

[...]

c) Quince días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la solicitud respectiva, en los demás casos.”

Los plazos a que se refiere este inciso, se podrán ampliar por las autoridades fiscales por diez días más, cuando se trate de informes cuyo contenido sea difícil de proporcionar o de difícil obtención.

Sin embargo, la Ley Aduanera es clara al respecto y establece en su artículo 153, que:

“El interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta”.

En esta situación, la legislación aplicable es la Ley Aduanera, pues debe considerarse que el CFF fue publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, mientras que la Ley Aduanera hizo lo propio el 15 de diciembre de 1995. En estos procedimientos administrativos aduaneros, la entrega tardía de documentación por parte de los contribuyentes toma sustento en lo que señala el Código Fiscal, sin embargo, este argumento es desfondado ante la preeminencia y vigencia de la Ley Aduanera.

⁸⁸ De acuerdo con lo señalado en los Artículos 70, 71 y 72, sobre el procedimiento, la iniciativa y formación de leyes, y el Artículo 89, fracción I, de la *CPEUM*, *op. cit.*

Hoy en día son varias las leyes que regulan el comercio exterior mexicano, y se podría considerar como la principal a la Ley de Comercio Exterior, sin embargo existen otras de igual importancia como la aduanera, o la Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación. Cada una de ellas proporciona normas determinantes que condicionan las operaciones comerciales, por lo que para efectuar la importación o exportación de mercancías y servicios debe remitirse a varias de ellas en su conjunto, incluso correlacionando estas disposiciones, y no sólo a una, ni de manera aislada.

D. Reglamentos

Efectivamente, las leyes promulgadas por el poder legislativo tienen como objeto regular diversas materias. Pero además, estas leyes pueden ampliarse a cuestiones más específicas y detalladas mediante la publicación de reglamentos. Así, consecutivamente de las leyes nacionales, se sitúan los reglamentos, los cuales son emitidos por el poder Ejecutivo para instrumentar y hacer extensiva la aplicación de las leyes mencionadas, de acuerdo con el artículo 89, fracción I; apreciando de manera clara esta facultad como propia y exclusiva del Presidente de la República.

Debe destacarse que el alcance de estos reglamentos no puede ir más allá de la ley, ya que se encuentran jurídicamente por debajo de ella, pero sobre todo porque su razón de ser tiene como fin solamente complementarla. Con todo, se puede decir que los reglamentos de cierta manera son la forma en que el Presidente puede corregir los errores o ausencias existentes que corresponden a la legislación ocasionados por el poder Legislativo, al señalar algunas puntualizaciones que se hayan hecho omisas sobre los preceptos normados en las distintas leyes. Por ello, los reglamentos justamente detallan derechos, figuras jurídicas, instituciones, procedimientos, requisitos y otras diferentes cuestiones previstas en la ley correspondiente.

Por ejemplo, la Ley Aduanera en su artículo 172, fracción I, señala que “las empresas de mensajería y paquetería pueden encargarse del despacho de las mercancías por ellas transportadas; siempre que el valor de las mismas no exceda de la cantidad que establezca el Reglamento”.⁸⁹ Inicialmente, el artículo citado directamente obliga a remitirse al Reglamento, pero además, una vez consultado, no sólo se fija el monto del valor (que es el equivalente en moneda nacional a cinco mil dólares), sino que además especifica los requisitos fijados a estas personas morales para que puedan realizar la importación, como la utilización de un agente aduanal.

En materia de comercio exterior, los reglamentos constituyen una fuente muy importante de normatividad, tal es el caso del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 1993; o el ya mencionado Reglamento de la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1996 y que entró en vigor el 14 de junio del mismo año; entre otros. “Los reglamentos como un conjunto de normas de carácter general forman una parte importante de la legislación aduanera y de comercio exterior, debiendo estos instrumentos cumplir con los requisitos de la facultad reglamentaria y los principios a

⁸⁹ Véase Artículo 172, fracción I de la *Ley Aduanera* (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, última reforma consultada publicada en el mismo ordenamiento el 2 de febrero de 2006) y el Artículo 193 del *Reglamento de la Ley Aduanera* (publicado en el DOF el 6 de junio de 1996).

los que queda limitada dicha facultad del Presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción I, de la CPEUM”.⁹⁰

Para el presente estudio, se sitúa en esta misma jerarquía a las Reglas en Materia de Comercio Exterior con sus respectivos anexos, también conocida como Resolución Miscelánea de Comercio Exterior. Si bien es cierto que esta “miscelánea comercial” no es propiamente un reglamento, su expedición se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –dependencia claramente subordinada al poder Ejecutivo-, también lo es el hecho de que por su contenido resulta de suma importancia para las operaciones de comercio exterior.

Las condiciones existentes en el contexto global implican cambios continuos y rápidos; ante ello, la respuesta de las autoridades correspondientes para adecuar la regulación del comercio exterior debe ser tan rápida como los hechos lo demanden. Y es precisamente en este argumento que radica su importancia, ya que hoy en día sus disposiciones son las que actualizan y dan a conocer una diversidad de normas, procedimientos y formatos administrativos que forman parte de la legislación comercial de México. La referencia a dichas reglas por parte la legislación de comercio exterior como una complementación a la misma es perceptible en la Ley Aduanera, por lo que las hace necesarias.

E incluso puede considerarse que “en buena medida actualmente contienen disposiciones más importantes que el propio Reglamento de la Ley Aduanera, el cual ha pasado a segundo plano en la operación aduanera”,⁹¹ debido a la estrecha relación entre la ley y las Reglas Generales. Por ejemplo, el Anexo 2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior señala la actualización de multas y cantidades que establece la Ley Aduanera; el Anexo 22, por su parte, indica el instructivo de llenado del pedimento, que es un documento solicitado por la mencionada ley de acuerdo con su artículo 36; o la regla general 2.7.2 que establece cuáles son las mercancías que integran el equipaje de los pasajeros internacionales, las cuales conforme al artículo 61, fracción VI, de la Ley Aduanera no pagaran impuestos al comercio exterior. Es así que por tener una relación directa con la Ley Aduanera haciendo extensivas sus disposiciones al complementarlas, en este estudio, se ubican en la misma jerarquía de los reglamentos.

E. Acuerdos y decretos administrativos

“La Administración Pública en el cumplimiento de sus funciones ejecuta una intensa actividad, en el centro de la cual, se haya el acto *administrativo*”.⁹² Así el acto administrativo, para ser considerado como tal debe tener las siguientes características: es un acto jurídico que emana de la administración pública; es un acto sin naturaleza normativa, que se distingue de los reglamentos; es una decisión ejecutoria; es unilateral y oportuna. Así, se identifican diversos actos administrativos como resultado de la práctica de las facultades de la administración pública, sin embargo para este estudio se retoman dos primordialmente: los decretos y los acuerdos, ambos llamados

⁹⁰ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, México, TAX, 2005, p. 82.

⁹¹ *Ibidem*, p. 86.

⁹² ROHDE PONCE, Andrés. *Op. cit.*, p.77.

administrativos de acuerdo con las características mencionadas. Los acuerdos y decretos administrativos se ubican posteriormente de los reglamentos.

Basados en el artículo 89, fracción I de la Constitución, los decretos administrativos son disposiciones también emitidas por el Ejecutivo Federal, sin embargo no se sitúan en la misma categoría que los reglamentos, ya que como se mencionó líneas arriba son actos sin naturaleza normativa. Los decretos administrativos son disposiciones de carácter general que regulan operaciones particulares del comercio exterior. Así, el Presidente de la República ha emitido los siguientes decretos: el que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación; el Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación; el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial; etcétera.

Los acuerdos, al igual que los decretos, son una expresión del artículo 89 constitucional, fracción I. Tienen el carácter de reglamentarios por lo que no solamente se utilizan para integrar la estructura del Poder Ejecutivo, sino para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades. En estos casos “el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades o de firma, de tal manera que cada dependencia del Ejecutivo Federal puede formular en relación con los asuntos a su cargo, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República”.⁹³

Por esta razón, las diferentes entidades de la Administración Pública Federal pueden participar, de manera unilateral o bien conjuntamente con otras dependencias, en la formulación de acuerdos administrativos también para atender asuntos determinados. Como ejemplo, está el Acuerdo que establece la clasificación y codificación de los bienes considerados monumentos históricos o artísticos, cuya exportación está sujeta a autorización previa de exportación por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia, o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; que puede relacionarse con la Ley Aduanera y la LIGIE.

La importancia de estos acuerdos, y de los decretos mismos, radica en la relación que muchos de éstos guardan con las operaciones comerciales y aduaneras, pues también señalan derechos, obligaciones o ciertos requisitos que son necesarios para poder importar o exportar, por lo que el conocimiento de los mismos es imprescindible.

F. Circulares

Finalmente, se encuentra a las circulares, que son sólo instrucciones y criterios emitidos de los superiores a los inferiores sobre algún o algunos asuntos propios de las dependencias, es decir, involucran meramente al espacio interno de las dependencias públicas. Existe una tesis judicial que expresa la distinción de las circulares y los reglamentos –que de acuerdo con la revisada enunciación de acto administrativo, también es uno de éstos, sin embargo guarda una característica propia que lo diferencia de los acuerdos y decretos administrativos-, a la cual se recurre para situar a las primeras en esta jerarquía:

⁹³ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de...*, op. cit., p. 71.

“Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos [...], pues en tanto que éstos contienen disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para declarar derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos”.⁹⁴

De esta manera, el alcance de las circulares se limita al aparato estatal, y aunque también su conocimiento es importante para las operaciones y procedimientos en materia comercial, éste corresponde a las dependencias gubernamentales. Las circulares “en la práctica del comercio exterior establecen aclaraciones sobre la aplicación de una norma, e incluso prevén criterios normativos u operativos relacionados con derechos y obligaciones o procedimientos previstos en leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etcétera”.⁹⁵ Las circulares emitidas sobre comercio y aduanas son numerosas, estos oficios diariamente son utilizados en las entidades de la administración pública, notificando, aclarando, instruyendo, resolviendo, y más, distintas cuestiones sobre el comercio exterior.

3.2.2 Principales leyes en materia de comercio exterior

Como ya se ha dicho, el marco jurídico del comercio exterior de México tiene como fin reglamentar esta actividad respondiendo a la constante interacción efectuada dentro del comercio internacional. La regulación detallada de los requisitos y procedimientos para la entrada y salida de bienes y servicios al y del territorio nacional es determinante, por lo que existen un sin número de leyes que norman, directa o indirectamente, el intercambio comercial.

Muchos de los ordenamientos jurídicos encargados de regular las operaciones de comercio exterior han sido ya mencionados anteriormente, y sería imposible presentar toda la legislación vinculada al comercio, pues debe recordarse que ésta incluye leyes, reglamentos, decretos, circulares, etcétera; sin embargo a grandes rasgos éstos ya han sido abordados de manera general, por lo que a continuación, corresponde repasar y hacer un énfasis mayor en aquellas leyes federales que se destacan para regir la entrada y salida de mercancías en el país.

1. Ley de Comercio Exterior (LCE)

Como ya también se ha hecho referencia, no existe jerarquía tal entre las diversas leyes que norman el comercio exterior, sin embargo hay una mayor vinculación de algunas con respecto a la propia actividad, tal es el caso de la Ley de Comercio Exterior, que podría considerarse como la ley marco.

La Ley de Comercio exterior fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, modificada por última vez el 13 de marzo de 2003. Tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la

⁹⁴ Tesis judicial, citada en ROHDE PONCE, Andrés. *Op. cit.*, pp. 67-68.

⁹⁵ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de...*, *op. cit.*, p. 90.

elevación del bienestar de la población, además de hacer énfasis en la regulación de prácticas desleales al comercio exterior. Es decir, la Ley de Comercio Exterior contiene la normatividad jurídica necesaria e indispensable para incorporar a los sujetos involucrados en las operaciones comerciales a un régimen de derecho del comercio exterior.

“Regula facultades del Ejecutivo Federal en materia de aranceles, importaciones y exportaciones, conducción de negociaciones comerciales internacionales y facultades de la Secretaría de Economía relacionadas con reglas de origen de las mercancías, prácticas desleales de comercio internacional y mecanismos de promoción a las exportaciones. El establecimiento y funcionamiento de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX) y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)”⁹⁶. La Ley de Comercio Exterior, contiene toda la reglamentación pertinente para que las operaciones comerciales, así como sus sujetos involucrados, se manejen bajo un régimen de derecho, en lo que a comercio exterior se refiere.

Esta legislación, entre otras cosas, establece los procedimientos para que se puedan aplicar los permisos y autorizaciones para importar o exportar en el territorio nacional, se marcan las medidas a utilizarse para fomentar, desalentar, regular e incluso prohibir el comercio exterior de la nación, por lo que representa una base legal importante que atiende a la instrumentación de la política comercial. “México es un país en vías de desarrollo y debido a la manifiesta fragilidad de su planta industrial y de su macroeconomía o política económica, resulta no solamente justificable, sino muy explicable por qué existe una ley de la materia que es susceptible de otorgar tales protecciones, a través de regulaciones tanto arancelarias como no arancelarias”.⁹⁷

Como es sabido estas medidas son implementadas en todas las naciones, pese a la aparente apertura comercial que promueve el fenómeno global, sin embargo son esas mismas condiciones globales las que inducen a estas prácticas, sobre todo en aquellos países en vías de desarrollo. Por ello, la implementación de reglas claras y precisas tanto para el manejo de la política gubernamental, como para la realización de actos concretos de comercio exterior entre los particulares, es fundamental. Esta medida propicia y fomenta un elemento de competitividad para el comercio exterior de México.

2. Ley Aduanera (LA)

Esta ley, junto con la Ley de Comercio Exterior, es una de las más notorias para la importación y exportación de bienes y servicios, constituyendo la columna vertebral de la legislación en materia comercial. Su evolución ha respondido a las condiciones cambiantes y constantes del sistema internacional. Sin embargo la Ley Aduanera se publicó el 15 de diciembre de 1995, y entró en vigor el 1º de enero de 1996, pero debe mencionarse que desde esa fecha ha sufrido varias reformas, la última publicada el 2 de febrero de 2006.

Los principales objetivos de esta ley son: a) proporcionar seguridad jurídica, lo cual se materializa al evitar dispersión de la normatividad aduanera en diversos

⁹⁶ MORENO VALDEZ, Hadar, *et. al. Op. cit.*, p. 58.

⁹⁷ MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Op. cit.*, p.110.

ordenamientos jurídicos; promover la inversión y las exportaciones, este objetivo se consigue al pretender consolidar a las aduanas como un instrumento que facilite las exportaciones, así como la importación de insumos y bienes de capital necesarios para la realización de inversiones productivas; y c) cumplir con los compromisos internacionales, lo que se obtiene al incorporar normas que sean consistentes con los tratados comerciales internacionales suscritos por México.⁹⁸

Se encuentra encargada de regular básicamente la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen; así como el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. También señala quienes están obligados al cumplimiento de esta ley, que son: quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo; o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías; y/o los que participen en el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

La legislación aduanera además de ser un ordenamiento de tipo procedimental –ya que señala los diferentes procedimientos que deben seguir las mercancías para su importación o exportación-, es un instrumento jurídico de carácter fiscal, gracias a la determinación de contribuciones generadas por la realización de dichas operaciones; por lo que aplicación es muy importante, su incorrecta utilización genera la imposición de multas e incluso puede llegar a causar, bajo ciertas circunstancias, la privación de los bienes de los usuarios de los servicios aduaneros. Así la Ley Aduanera se establece como una de las leyes más importantes de la actividad de comercio exterior.

3. Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación (LIGIE)

La Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación tiene sus antecedentes en las derogadas Ley del Impuesto General de Importación y Ley del Impuesto General a la Exportación, que tuvieron vigencia hasta el 31 de marzo de 2002. La unificación de estas dos leyes en un solo instrumento dio como resultado la Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, y entrando en vigor el 1º de abril del mismo año. Esta medida buscó facilitar más las operaciones aduaneras, por lo que a la Tarifa de la Ley del Impuesto de Importación, se le anexó una columna más donde se especificara el arancel respectivo a la exportación.

Los objetivos de esta ley son clasificar las mercancías y determinar el impuesto correspondiente al comercio exterior, ya sea de importación o de exportación; es decir, este ordenamiento establece el impuesto *ad valorem*, o impuesto a la importación – pues debe señalarse que la exportación de mercancías está libre de impuestos-, que debe pagarse al importar, además de asignarle un código (fracción arancelaria) a cada producto existente para su identificación.

También debe recordarse que la Tarifa de la LIGIE se encuentra homologada con el sistema arancelario utilizado mundialmente por los países de las OMC, por lo

⁹⁸ Véase WITKER, Jorge. *Comercio Exterior de México. Marco jurídico y operativo*, México, Mc Graw-Hill, 1996, p. 4.

que las mercancías identificadas en la misma responden a una clasificación internacional. Este esquema universal del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías se codifica en seis dígitos a partir de los cuales las legislaciones nacionales pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior. La fracción arancelaria, que aplica únicamente para México, es una subdivisión para las mercancías de acuerdo con la política arancelaria de la nación mexicana y se integra por un séptimo y octavo número de la codificación.

La Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación, conocida como tarifa, se estructura por dos artículos. En el primero, se ubica la nomenclatura, es decir, la clasificación de las mercancías, la descripción de la misma, las unidades de medida para cada una y el arancel correspondiente a la importación o exportación. El artículo segundo, señala las reglas generales y complementarias para clasificar las mercancías. La estructura de la tarifa de la LIGIE se conforma de: 22 secciones, 38 notas legales, 98 capítulos, además de partidas, subpartidas. Este esquema se codifica en seis dígitos a partir de los cuales las legislaciones nacionales pueden desglosar fracciones, según las necesidades de su comercio exterior.

4. Código Fiscal de la Federación (CFF)⁹⁹

Este ordenamiento es importante porque establece ciertas disposiciones relacionadas con el comercio exterior. Implanta requisitos básicos que deben contener comprobantes importantes, como pueden ser los comprobantes fiscales para enajenar bienes, en donde debe señalarse datos relativos a número y fecha de documento aduanero, y aduana de importación.

Las disposiciones más relevantes de este instrumento, las constituyen aquellas que determinan el monto de actualización de las contribuciones, éstas son utilizadas siempre para calcular multas por infracciones comerciales; recargos por falta de pago de impuestos, sanciones, prescripciones fiscales y delega facultades en los servidores públicos hacendarios.

5. Otras leyes relacionadas con el comercio exterior

Para los fines del comercio exterior, la regulación detallada del intercambio comercial de bienes y servicios es fundamental, así se halla una gran cantidad de leyes fiscales y de otros tópicos, que regulan de manera indirecta esta actividad, además de relacionarse con las específicas de la materia, por lo que complementan la legislación comercial.

Las leyes fiscales son importantes porque determinan el pago de impuestos, además son necesarias para el cumplimiento de regulaciones y restricciones aplicables en las operaciones aduaneras. Entre los ordenamientos que más se relacionan con las leyes revisadas anteriormente se encuentran: la *Ley del impuesto al Valor Agregado* (LIVA), a la cual debe recurrirse ya que determinale IVA a la importación de mercancías; la *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, (LISR), que establece las deducciones de las importaciones y exportaciones, a la vez que marca los lineamientos de las importaciones de servicios que no son manejados por la propia

⁹⁹ El *Código Fiscal de la Federación* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última reforma fue publicada en el DOF el 30 de enero de 2007.

Ley Aduanera; la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (LIEPS), que señala el pago del gravamen establecido para las operaciones de enajenación, importación o producción de determinadas ramas productivas, como por ejemplo la importación de las siguientes mercancías es causal del IEPS, cuya tasa de aplicación es variable dependiendo del producto:¹⁰⁰ bebidas con contenido alcohólico y cervezas (con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L., 25%; de más de 14° y hasta 20° G.L., 30%; de más de 20° G.L., 50%), alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables (50%), cigarros (110%), puros y otros tabacos labrados (20.9%) gasolina, diesel (en estos dos últimos, tasas preferenciales¹⁰¹), refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes (20%); y jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos (20%); la *Ley Federal de Derechos*, importante porque estipula el pago de derechos sobre las operaciones de comercio exterior en el territorio nacional como: el derecho de tránsito internacional, los derechos de custodia, derechos de almacenaje, el derecho de trámite aduanero adicional por regulación de tráfico vehicular, o el más conocido, el derecho de trámite aduanero; la *Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos*, que obviamente legisla el pago del impuesto a la importación sobre los automóviles a que hace referencia (ISAN).

También se debe considerar las leyes especiales sobre actividades específicas, que sin ser de carácter fiscal inciden en las operaciones comerciales, esencialmente de carácter aduanero, están la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, *Ley de Adquisiciones y Obras Públicas*, *Ley General de Salud*, *Ley Federal de Sanidad Vegetal*, *Ley Federal de Sanidad Animal*, *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*, etcétera.

6. Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE)

Como se indicó previamente, la denominada Resolución Miscelánea de Comercio Exterior no es una ley ni tampoco tiene la misma jerarquía de ellas, sin embargo, en el presente apartado se retoman puntualizando algunos aspectos más sobre ellas debido a su importancia para las operaciones de comercio exterior, la cual también ya ha sido mencionada con anterioridad. Tienen por objeto agrupar diferentes disposiciones aplicables al comercio exterior y a la operación aduanera. Estas reglas se emiten de acuerdo al artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, que determina “la obligación de las autoridades fiscales de publicar anualmente las resoluciones donde se contengan disposiciones de carácter general para el mejor cumplimiento de sus facultades, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes”.¹⁰² Debe decirse aquellas reglas cuyos efectos se limiten a periodos menores a un año, se podrán publicar de forma separada.

¹⁰⁰ Véase *Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2006.

¹⁰¹ No se establece una tasa fija ya que su determinación considera una serie compleja de conceptos y operaciones, como la remisión a precios de referencia, a precios base promediados de los mercados internacionales especializados, por lo que se ajustan de acuerdo con la calidad y los costos de manejo y transporte hasta las agencias de ventas de PEMEX.

¹⁰² TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p.72.

Las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior contienen: disposiciones generales; de entrada y salida de mercancías y de las facultades de las autoridades aduaneras; regímenes aduaneros; reglas de interpretación de la tarifa de la Ley de Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación; de las demás contribuciones causadas por operaciones de comercio exterior; suposiciones transitorias; y 29 Anexos, sobre temas específicos de comercio exterior como: Instructivo para el llenado de pedimentos, Anexo 22; o Criterio de clasificación arancelaria, Anexo 6; fracciones arancelarias que no están obligadas al pago del IVA, Anexo 27.

7. Manual de Operación Aduanera (MOA)

Este instrumento administrativo, tampoco es una ley ni se equipara con la categoría de ésta. Sin embargo, representa uno de los documentos internos de la administración pública más importantes para las operaciones de comercio exterior, específicamente las aduaneras. Emitido por la Administración General de Aduanas, el Manual de Operación Aduanera es utilizado por el personal de las aduanas, los cuales tienen el deber de observarlo y aplicarlo, debido a que éste instituye procedimientos y normas de operación aduanera basados en el marco jurídico de la Ley aduanera, el reglamento de la Ley Aduanera, y las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior. El MOA no establece obligaciones para los particulares, ya que no se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación, no obstante su relevancia se traslada diariamente, a la actividad aduanera. Por ello, “se observa y se sanciona por el uso y la costumbre de las propias autoridades y usuarios de las aduanas como si fuese “un ordenamiento formalmente legislativo y materialmente ejecutivo”.¹⁰³

En este capítulo se ha observado mediante una visión general, pero que trata de cubrir lo más posible, las fuentes jurídicas y administrativas que existen sobre la materia, desde el plano interno e internacional. La normatividad internacional en materia de comercio, integrada por los instrumentos antes vistos, es necesaria para el buen funcionamiento del comercio y de los sistemas aduaneros. De igual forma la actualización y adecuación de los ordenamientos internos es necesaria para hacer más ágiles y eficientes las operaciones generadas del comercio exterior, sin embargo debe señalarse que no siempre se logra el óptimo cumplimiento de este objetivo.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 76.

CAPÍTULO 4. ORGANISMOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES QUE HACEN REFERENCIA AL CAMPO ADUANERO DE LOS QUE MÉXICO ES PARTE

Ya se ha señalado anteriormente que la búsqueda por solucionar problemáticas sobre diversas cuestiones como políticas económicas y sociales, entre otras, por parte de las naciones ha dado como resultado la celebración de negociaciones, acuerdos o tratados, e incluso la creación de organismos internacionales. La conformación de todos estos convenios ha traído consigo el establecimiento y aplicación de medidas específicas para atender las diversas temáticas incidiendo directamente en las políticas adoptadas por los países. Hoy en día es fácil percibir en el entorno global la creciente formación de acuerdos y tratados internacionales (de libre comercio, de asistencia, de integración, etcétera) y la injerencia que causa en este escenario mundial la presencia de los organismos internacionales.

Es así que en el presente orden internacional, con un proceso de globalización como marco, los organismos internacionales tienen una importancia significativa y en la búsqueda por facilitar el intercambio comercial, el trato al campo aduanero no ha sido la excepción. Existen numerosos y distintos acuerdos internacionales, bilaterales y multilaterales, sobre materia aduanera, como de cooperación, de libre comercio, de intercambio, de facilitación, etcétera, que pretenden reducir las disparidades existentes entre los procedimientos y los servicios aduaneros y que representan obstáculos para el comercio internacional.

Por su parte, la constitución y participación de los organismos internacionales en los asuntos aduaneros ha sido necesaria y elemental para contribuir, aumentar y mejorar los esfuerzos realizados por los Estados para lograr una óptima armonización, modernización, reducción y transparencia de los procedimientos del despacho de mercancías, para mejorar la efectividad y eficiencia de las instituciones aduaneras, beneficiando a la comunidad comercial internacional. Estos organismos son notorios por su aporte en la materia, traducido en la emisión de directrices, lineamientos y recomendaciones para atender estas situaciones.

El Consejo de Bruselas de 1950, la OMC y otros organismos internacionales de integración regional, los convenios emanados de éstos, así como los tratados internacionales comerciales, constituyen el marco de derecho internacional bajo el cual se norma la actividad específicamente aduanera. Por ello, y en respuesta a las necesidades existentes de la realidad mundial de interdependencia y globalización, los países buscan estar presentes en estos organismos, adaptando sus esquemas a los aplicados universalmente. México no es la excepción, por lo que su participación en éstos, así como la diversificación de sus relaciones comerciales, forman parte estratégica y fundamental de su política externa en materia comercial.

De esta manera, y ya precisada su trascendencia, a continuación se abordan los principales organismos internacionales aduaneros de los que México es parte, haciendo una síntesis de los aspectos más relevantes de los mismos, efectuando especial atención en la Organización Mundial de Aduanas, por ser el organismo técnico internacional directamente vinculado al campo en cuestión, que estudia y busca solucionar los problemas aduaneros observados desde un enfoque técnico. La revisión de los demás organismos hace referencia principalmente a las distintas medidas sugeridas por los mismos en materia aduanera. Asimismo, se citan los

tratados de libre comercio y los principales acuerdos aduaneros suscritos por México, para percibir el alcance de sus relaciones internacionales en el campo tratado (el aduanero), aspecto importante a considerar para este estudio.

4.1 Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) – Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Desde inicios del siglo pasado se realizaron diversos esfuerzos para estandarizar y armonizar los procedimientos aduaneros, con el fin de simplificar y facilitar el comercio. Sin embargo, hasta el año de 1947, no existía una entidad especializada que examinara los procedimientos y las problemáticas de carácter aduanero; es así que surge el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).

Los antecedentes formales del Consejo de Cooperación Aduanera pueden remontarse al 12 de septiembre, precisamente de 1947, fecha en la que por iniciativa de 13 gobiernos europeos, representados en el Comité de Cooperación Económica Europea se convino constituir un Grupo de Estudio que examinara la posibilidad de formar una o varias uniones aduaneras entre los diferentes países europeos, basándose en los principios expuestos por el GATT. Así, a partir del año siguiente, el Grupo de Estudio creó dos comités: uno económico y otro aduanero, este último apoyado por una Oficina Permanente de Aranceles Aduaneros. El Comité Económico es considerado el antecedente directo de lo que hoy se conoce como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, mientras que el Comité Aduanero lo es para el Consejo de Cooperación Aduanera.

Es así que el 15 de diciembre de 1950, en Bruselas, Bélgica, se creó el convenio por el cual surge el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA).¹⁰⁴ Dicha creación respondió a que “sería interesante para el comercio internacional promover entre los gobiernos la cooperación sobre materia aduanera, teniendo en cuenta a la vez los factores económicos y la técnica aduanera que tal cooperación encierra”.¹⁰⁵

Originalmente el Consejo nace para solucionar problemas europeos del campo aduanero, sin embargo, debido a las temáticas que abordaba y resolvía, pronto se observó su alcance real, trasladándose al plano mundial, por lo que a partir de 1956 el organismo extendió su acción a todo el mundo, agrupando y unificando en éste los mecanismos de ejecución de los convenios en la citada materia y confiando en el mismo, la responsabilidad general de armonizar los regímenes aduaneros y de estudiar los problemas inherentes al desarrollo y progreso de la técnica y la legislación aduaneras.

En junio de 1994¹⁰⁶ se acordó adoptar un nombre de trabajo informal para el Consejo de Cooperación Aduanera. El objetivo de esta resolución consistía en que a través de dicho nombre se identificara la función, posición y propósito del organismo, por lo que a partir del 3 de octubre del mismo año el Consejo es conocido como Organización Mundial de Aduanas (OMA). Es importante mencionar que al señalar la

¹⁰⁴ En 1952 se formalizó el Consejo de Cooperación Aduanera, el entrar en vigor el convenio de su creación el 4 de noviembre del mismo año, y se reunió por primera vez para sesionar el 26 de enero de 1953, en Bruselas, con la participación de 17 países europeos.

¹⁰⁵ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. cit.*, p. 198.

¹⁰⁶ 31ª Sesión de la Comisión Política del Consejo de Cooperación Aduanera de junio de 1994, Bruselas, Bélgica.

informalidad de este último nombre, se estableció que no sería necesario modificar el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, el cual permanece como su nombre oficial. Esta medida dejaba ver una clara transición del organismo hacia la consolidación de una institución intergubernamental.

Actualmente la OMA es un organismo que posee personalidad jurídica, tiene su sede en Bruselas, Bélgica, y sus idiomas oficiales son el inglés y el francés; cuenta con la integración de 169 Administraciones de Aduanas establecidas en todos los continentes, responsables de fijar las diversas políticas sobre procedimientos aduaneros, empleadas en más del 98% del comercio internacional.¹⁰⁷

4.1.1 Misión y organización

El Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) u Organización Mundial de Aduanas (OMA) es el único organismo intergubernamental con competencia exclusiva en materia de aduanas, un foro donde los representantes de los diversos países miembros pueden abordar, en grado de igualdad, las temáticas correspondientes que integran y afectan las prácticas aduaneras.

Misión. Tiene como objetivo fomentar la eficiencia de las administraciones aduaneras con base un entorno aduanero honesto, transparente y previsible, que permita el desarrollo del comercio internacional y la eficaz lucha contra actividades ilícitas, contribuyendo al bienestar económico y social de las naciones. Para ello, la Organización está encargada de:¹⁰⁸

- Crear, aplicar, apoyar y promover instrumentos internacionales que permitan la armonización y uniformidad de los sistemas y procedimientos aduaneros.
- Fomentar los esfuerzos desarrollados por los Miembros para asegurar el cumplimiento de su legislación, con el fin de combatir las infracciones aduaneras y otros delitos cometidos a nivel internacional.
- Ayudar a los Miembros para que puedan enfrentar los nuevos cambios, desafíos y circunstancias que surgen en el comercio internacional, promoviendo la comunicación y cooperación entre ellos, y con otras organizaciones internacionales, así como también, favorecer la probidad aduanera, el desarrollo de recursos humanos, la transparencia, el mejoramiento de los métodos de trabajo y de gestión, de las administraciones de aduanas, y el intercambio de información para implementar mejores prácticas aduaneras.

Organización. La Organización Mundial de Aduanas está integrada actualmente por 169 países Miembros, dentro de los cuales se encuentra México,¹⁰⁹ y participan diversas organizaciones internacionales en calidad de observadores. La OMA está dirigida por el *Consejo* y la *Comisión de Política* (24 Miembros), asesorados financieramente por el *Comité de Finanzas* (17 Miembros).

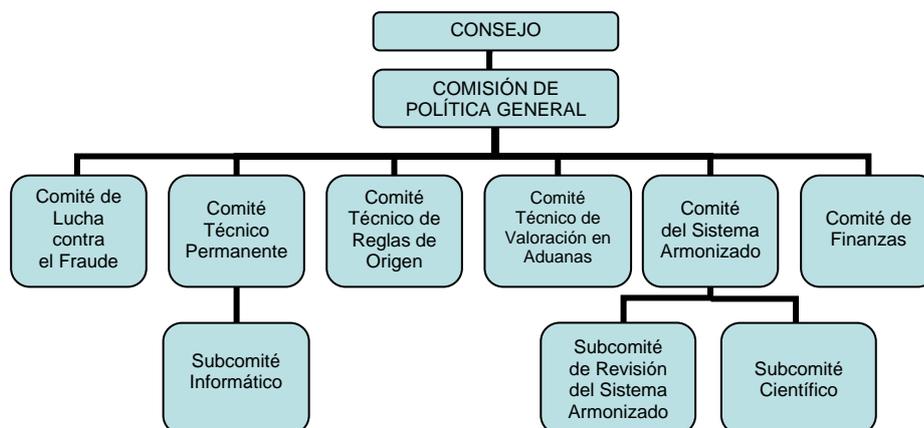
¹⁰⁷ “L’Organisation mondiale des douanes”, Organización Mundial de Aduanas en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/ANotrePropos/anotrepropos.html>, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

¹⁰⁸ *Ídem.*

¹⁰⁹ México manifestó su deseo de adherirse al Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera en septiembre de 1987, así el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General de dicho organismo el instrumento de adhesión.

El Consejo está constituido por los países Miembros que sesionan dos veces al año y cada Miembro tiene un representante con derecho a voto, el cual es el Administrador o Director General de Aduanas de estos países. “El Consejo no sólo tiene por responsabilidad asegurar la interpretación y aplicación uniforme de los dos convenios de Bruselas sobre nomenclatura y valor en aduana; su misión es muy vasta y comprende el estudio de técnicas aduaneras, bajo todos sus aspectos, con miras a encontrar los medios prácticos de lograr el más alto grado de armonización y uniformidad”.¹¹⁰ Entre otras de sus funciones, es el encargado de elegir a un Secretario General, quien será el responsable del buen funcionamiento del organismo. De la Secretaría General se desprende la Comisión de Política General, que tiene a su cargo los servicios administrativos del organismo.

Figura 2. Organigrama de la OMA.



Fuente: « Comment sommes-nous organisés? », Organización Mundial de Aduanas en <http://www.wcoomd.org/ie/Fr/ANotrePropos/fiche1%20FR.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2006; traducción propia.

Esta organización internacional trabaja por medio de su Secretaría y de sus Comités, encargados de cumplir las tareas definidas en las actividades claves del Plan Estratégico del organismo, el cual es sometido cada año a la aprobación del Consejo. De los comités bajo los cuales funciona la Organización Mundial de Aduanas, destacan los siguientes:

A. Comité Técnico Permanente.

También conocido como Comité Técnico de Facilitación de Procedimientos, busca lograr la simplificación y armonización de todos los métodos y sistemas aduaneros de las Administraciones de Aduanas participantes en la OMA. Debe recordarse que éste es el objetivo general del organismo, por lo que el cumplimiento del mismo es fundamental; uno de los principales instrumentos jurídicos que facilitan y garantizan el cumplimiento de dicha misión es el “Convenio de Kyoto” o “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros”, el cual será revisado posteriormente.

¹¹⁰ CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Op. cit.*, p. 199.

Además, es el encargado de estudiar todos los aspectos que comprenden la técnica aduanera, por ejemplo, este comité realizó un “Glosario de Términos Aduaneros” que es utilizado internacionalmente y que permite homogeneizar la terminología aplicada en el mundo, en el campo aduanero; otra de sus funciones es la de fomentar la cooperación entre las diferentes Administraciones de aduanas para investigar y evitar diversos delitos aduaneros, así como sancionar los mismos, como resultado de todo ello se encuentra el “Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua para la Prevención de Delitos en Materia Aduanera” de 1977, elaborado por iniciativa del Comité Técnico Permanente.

B. Comité del Sistema Armonizado.

Este comité tiene como propósito principal el establecer un sistema de carácter mundial que clasifique las mercancías, permitiendo la facilitación del despacho aduanero internacionalmente. Emite opiniones a consultas en relación a la clasificación arancelaria de las mercancías. Para el cumplimiento de ello se dispuso crear el “Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías”, que funciona desde 1988. Su Subcomité de Revisión del Sistema Armonizado se encarga de mantener actualizado el sistema, mientras que el Subcomité Científico asiste al Comité, en su conjunto, sobre los aspectos técnicos de clasificación.¹¹¹

C. Comité Técnico de Valoración en Aduanas.

Por su parte, el Comité Técnico de Valoración en Aduanas tiene a su cargo la valoración de mercancías, su objetivo es determinar una definición global con respecto al valor en aduana de los bienes, por medio de un sistema cuya aplicación sea de competencia universal, por lo que para su cumplimiento se apoya en el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII, o Acuerdo de Valoración Aduanera, del GATT.

D. Comité Técnico sobre Reglas de Origen.

Esta representación, como su nombre lo indica, atiende las problemáticas concernientes a las Reglas de Origen. Así, busca crear, emitir y fomentar una reglamentación con respecto a esta temática que sea clara, coherente, imparcial y previsible, para dar solución a la misma, beneficiando el desarrollo del comercio internacional. Este comité labora en conjunto con la Organización Mundial de Comercio; como muestra del resultado de los trabajos del mismo se creó el “Acuerdo sobre Normas de Origen”, que actualmente forma parte del convenio que creó a la OMC.

Además, ante la necesidad evidente por fomentar y acrecentar la cooperación y el intercambio de información en el campo aduanero, el Consejo de Cooperación Aduanera estableció ocho Oficinas de Inteligencia Regionales de Enlace (RILO) establecidas en diferentes puntos estratégicos de las regiones del mundo, con la finalidad de propiciar, consolidar y facilitar el intercambio de información aduanera, entre sus miembros.

¹¹¹ MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Op. cit.*, p. 63.

La Organización Mundial de Aduanas constituye un foro muy significativo en materia aduanal, ya que permite abordar diferentes temáticas del ámbito aduanero, pero además representa un espacio importante donde las naciones miembros pueden acceder a una amplia gama de instrumentos internacionales que permitan facilitar y reglamentar la operación aduanera y, además, obtener también beneficios de los servicios de asistencia técnica y de capacitación que brinda el organismo.

Cabe mencionar que México por su parte expresó su deseo por adherirse al Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, en septiembre de 1987; así el 8 de febrero de 1988 depositó ante la Secretaría General del Consejo el instrumento de su adhesión.¹¹²

4.1.2 Convenios y trabajos de la OMA

El Consejo de Cooperación Aduanera ha elaborado importantes convenios en el campo aduanero para alcanzar el cumplimiento de sus propósitos, estos acuerdos son abiertos a la firma de los países miembros y, en la mayoría de los casos a todos los países miembros de la ONU o de sus agencias especializadas. Los convenios son regidos casi todos por la Organización, “excepto algunos, que si bien son promovidos por la misma, son administrados por la OMC, como el Acuerdo de Valoración Aduanera y el Acuerdo sobre Normas de Origen”.¹¹³ Así, pueden destacarse los siguientes instrumentos jurídicos alcanzados por el citado Consejo, y que son notorios para el presente estudio:

4.1.2.1 Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros o Convenio de Kyoto

El Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, mejor conocido como Convenio de Kyoto tiene su origen en 1947. Surge ante la necesidad de reducir las diferencias presentes entre los distintos regímenes aduaneros de los Estados, que obstaculizaban el eficaz desarrollo del comercio internacional.

De esta manera fue creado el 18 de mayo de 1972, entrando en vigor el 25 de septiembre de 1974, estableciéndose como un instrumento internacional que busca simplificar y armonizar los regímenes aduaneros internacionalmente; “este Convenio ha jugado un papel fundamental en la facilitación de los procedimientos aduaneros y del crecimiento del comercio internacional, así como del desarrollo económico de los países del mundo, bajo la premisa de que las aduanas y los procesos aduaneros no deben ser utilizados como barreras al comercio internacional y crecimiento de los países”.¹¹⁴ Debido a las nuevas exigencias y cambios continuos manifestados en el

¹¹² Instrumento de Adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el Decreto de éste fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988.

¹¹³ Véase TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 225.

¹¹⁴ *Ibidem.* p.227.

ambiente internacional, surge la necesidad por hacer aduanas más competitivas y modernas que respondan a este contexto, y para ello se hizo forzosa la atención de ciertos aspectos, como los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales, mediante una revisión del Convenio - en junio de 1999-, como la Versión Revisada del Convenio de Kyoto, la cual integra 31 anexos relacionados con la operación aduanera, y que se constituye como el “prototipo de los procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI”.¹¹⁵

4.1.2.2 Versión Revisada del Convenio de Kyoto

El objetivo de esta versión del Convenio de Kyoto es adecuar, mejorar, y fomentar los medios y los procedimientos de las aduanas del mundo, a través de 1) el aprovechamiento del desarrollo tecnológico, es decir, modernización de tecnología, procedimientos, técnicas aplicadas, etcétera; y 2) la implementación de nuevas ideologías, traducidas en políticas que promuevan la transparencia y seguridad de los procesos aduaneros, así como la cooperación en este campo, entre las Administraciones de aduanas, las autoridades competentes y los organismos internacionales.

“La Versión Revisada del Convenio de Kyoto también contiene reglas nuevas y obligatorias para su aplicación que deben ser aceptadas sin reservas por todos los países contratantes”.¹¹⁶ Esta versión entró en vigor recientemente el 3 de febrero de 2006, con la ratificación de 49 países contratantes del Convenio de Kyoto de 1947, sin embargo resulta importante mencionar que México no ratificó el Convenio. Debe considerarse que si bien es cierto que es una herramienta para modernizar los procedimientos aduaneros generados del intercambio comercial mundial, también es cierto que con la implementación de medidas de carácter obligatorio hace dudosa su adopción, al significar el acatamiento de las mismas, por ello es comprensible su tardía ratificación y que se haga con apenas poco más de los 40 países necesarios para la misma.

No obstante, la revisión e implementación de esta versión del Convenio de Kyoto es una respuesta a la realidad global, por lo que la ratificación de los países al mismo es básica en el proceso de modernización de los sistemas, procedimientos e incluso legislación aduaneros, y elemental para la facilitación del comercio internacional. Además, es necesario destacar que el citado convenio es uno de los más importantes de la organización. De los elementos claves que pueden rescatarse de este Convenio se encuentran: la aplicación de técnicas de gestión de riesgos, la utilización de información disponible previa al arribo de las mercancías con el fin de aplicar programas de selectividad, utilizar las transferencias de fondos electrónicos, prever intervenciones coordinadas con otras instituciones, establecer un sistema de transparencia aduanera, hacer accesible la información correspondiente a la legislación aduanera.

¹¹⁵ *Ídem.*

¹¹⁶ *Ibidem.* p. 228.

4.1.2.3 Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

El Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías¹¹⁷ entró en vigor el 1º de enero de 1988 y tiene como propósitos agilizar el despacho aduanero en vías del desarrollo del comercio internacional, así como facilitar los procedimientos derivados de dicha actividad, como la captura de datos, el análisis y correlación de las estadísticas de comercio exterior, la reducción de costos y de documentación aduanera, así como la uniformidad de esta última, entre otros.

Además el convenio mencionado, representa la base jurídica de las tarifas aduaneras establecidas en aproximadamente 179 países y uniones aduaneras, constituyéndose como uno de los instrumentos más importantes, no sólo en lo concerniente a la materia aduanera sino del comercio internacional. Los diversos usos que tiene este Sistema en el ámbito aduanero son un reflejo de su alcance e importancia, al utilizarse en tarifas aduaneras, estadísticas, negociaciones comerciales, aplicación de reglas de origen e impuestos, sistemas de declaración aduanera, etcétera. Así el Plan estratégico de la Organización Mundial de Aduanas persigue tres objetivos en relación con el Sistema Armonizado, traducidos en:¹¹⁸

- 1) Garantizar la interpretación y aplicación uniforme del Sistema.
- 2) Actualizar y mejorar el Sistema Armonizado, respondiendo a los cambios y la estructura del sistema internacional.
- 3) Promover la utilización del Sistema Armonizado por las Administraciones de aduanas y otros servicios públicos, los organismos internacionales y el sector privado.

4.1.2.4 Convenio Internacional sobre asistencia Mutua administrativa para la Prevención, Investigación y Represión de Infracciones Aduaneras

A este convenio le compete tratar los delitos o infracciones causadas en materia aduanera, dentro de la jurisdicción de las administraciones nacionales de aduanas, bajo un marco de cooperación mutua, por lo que descansa en el principio de reciprocidad así “cada parte contratante se compromete a dar asistencia, a otro, sólo si ambos así lo convienen en el Anexo correspondiente”.¹¹⁹ Entró en vigor el 21 de mayo de 1980 y está formado por 11 anexos, que a groso modo comprenden:

Tabla 3. Estructura del Convenio Internacional sobre asistencia Mutua administrativa para la Prevención, Investigación y Represión de Infracciones Aduaneras

Anexo	Aspectos considerados para la asistencia mutua
Anexos I al IX	Todos los bienes, excepto los comprendidos en los Anexos X y XI
Anexo X	Drogas, narcóticos y sustancias psicotrópicas
Anexo XI	Obras de arte, antigüedades y otras propiedades culturales

Fuente: Datos obtenidos de TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, SAT, 2003, pp. 237-238.

¹¹⁷ Conocido como HS, por sus siglas en inglés Harmonized System of Tariff Nomenclature, se creó el 14 de junio de 1983 en Bruselas, y entró en vigor hasta 1988.

¹¹⁸ Véase “Le Système harmonisé: la langue du commerce international”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/ANotrePropos/anotrepropos.html>, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

¹¹⁹ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 238.

De esta manera, el citado Convenio muestra la disposición de los Estados por atender una problemática fundamental como lo es los ilícitos aduaneros, por medio de la cooperación y asistencia mutuas en la búsqueda por combatir esta temática que afecta seriamente al comercio internacional.

4.1.2.5 Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA¹²⁰

El Sistema del Carnet ATA es el resultado de este convenio. Su adopción en 1961 formó parte de otros Convenios referentes a la importación temporal de ciertas mercancías. El término “A.T.A.” es una combinación de las letras iniciales de las palabras francesas “Admission temporaire” y de las palabras inglesas “Temporary Admission”. El sistema ATA permite el libre movimiento de determinados tipos de mercancías a través de las fronteras, mediante su importación temporal a sus territorios aduaneros, avalando los impuestos al comercio exterior que pudieran causarse por el no retorno de los bienes amparados por los Cuadernos ATA.¹²¹

Los Cuadernos ATA son expedidos por empresas o asociaciones nacionales afiliadas a la Cámara de Comercio Internacional y autorizadas por los países integrantes del Sistema. Actualmente, el Cuaderno ATA puede utilizarse en México para aquellas mercancías de importación temporal, remplazando el pedimento requerido para su despacho aduanero. De hecho es el documento más utilizado a nivel internacional para la importación temporal de mercancías, por medio de 62 países contratantes.

4.1.2.6 Acuerdo de Valoración Aduanera de 1994

El Consejo de Cooperación Aduanera emitió un convenio sobre valor en aduana de las Mercancías, mejor conocido como la Definición del Valor de Bruselas (DVB), que entró en vigor el 28 de julio de 1953, sin embargo, al no conseguir que su aceptación fuera de carácter universal este acuerdo fue sustituido por el Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII, o Acuerdo de Valoración Aduanera, del GATT de 1994, cuyo antecedente inmediato es el convenio, denominado con el mismo nombre, de 1981,¹²² razón por la cual ambos presentan gran similitud.

El objetivo de este acuerdo consiste en establecer un sistema de valoración en aduana objetivo, uniforme y equitativo que imposibilite la fijación de valores arbitrarios o ficticios. También persigue la eliminación o reducción de las medidas de restricción no arancelarias que obstaculizan el comercio internacional. Este acuerdo responde a la estructura institucional delineada por la OMC, ocasionando “que exista mayor uniformidad internacional en la valoración de mercancías al ser obligatorio para los Miembros de la OMC. También dispone que los países en desarrollo que no sean partes en el Acuerdo sobre Valoración de 1979, podrán retrasar las disposiciones del nuevo Acuerdo por un periodo que no exceda de 5 años contados desde la fecha de

¹²⁰ “Conventions”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/Conventions/conventions.html>, página consultada 10 de septiembre de 2006. La Convención ATA entró en vigor el 30 de julio de 1963.

¹²¹ Véase TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 235.

¹²² *Acuerdo Relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, convenido el 12 de abril de 1979 en la Ronda de Uruguay y que entró en vigor el 1º de enero de 1981.

entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC para dichos Miembros”,¹²³ garantizando con ello la aplicación del convenio en, prácticamente, la mayoría de las naciones del mundo.

4.1.2.7 Acuerdo sobre Normas de Origen

Este convenio forma parte del Acuerdo que creó a la OMC, su propósito consiste en establecer políticas armonizadas sobre las normas de origen y los procedimientos de solución de controversias que pudieran surgir de la aplicación de ellas; de esta manera, contiene principios y objetivos generales que permiten efectuar esta reglamentación, en un marco transparente, imparcial y público. “Prevé una armonización de las normas de origen mediante un Programa de trabajo encaminado hacia este fin, que debe ser desarrollado por un Comité Técnico que funcionará bajo los auspicios del CCA”,¹²⁴ ya mencionado anteriormente.

4.1.2.8 Modelo de Acuerdo Bilateral de la OMA

El Modelo de Convenio de la OMA se creó en 1996. Este modelo no corresponde a un aspecto en específico sino más bien extiende los instrumentos de la Organización Mundial de Aduanas de una de sus actividades principales: el fomentar la cooperación entre sus partes. Así, este modelo promueve la asistencia administrativa mutua de las Administraciones de Aduanas por medio de la celebración de convenios de carácter bilateral que respondan a las necesidades particulares de las partes contratantes involucradas.

Todos estos acuerdos, conforman una sólida base reglamentaria para la mejora de los sistemas y procedimientos, específicamente, en lo que a materia aduanera se refiere, en respuesta a las exigencias de los gobiernos en términos de facilitación del comercio internacional y de controles aduaneros eficaces. Su trascendencia es tal que los convenios, normas y programas emitidos por este organismo, permiten tratar, estudiar y solucionar diversos temas derivados de las operaciones efectuadas en los intercambios de mercancías.

4.1.2.9 Marco Normativo de la OMA

De los trabajos más importantes realizados por la OMA, desde luego se encuentran los convenios emanados de la misma y anteriormente mencionados, y de aplicación por la mayoría de sus países miembros; además de los trabajos realizados conjuntamente con otras organizaciones internacionales en materia aduanera. Ambas medidas responden a sus objetivos de crear y promover instrumentos que permitan la armonización y simplificación de los sistemas y procedimientos aduaneros, para facilitar las operaciones comerciales.

Sin embargo debe hacerse mención de otros trabajos realizados por el organismo y que también tienen mucha relevancia, como es el caso del Marco de Normas de la OMA, el cual tiene por objeto servir como una plataforma estructural

¹²³ MORENO VALDEZ, Hadar, et al. *Op. cit.*, p. 63.

¹²⁴ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 242.

para la aplicación de medidas que permitan mejorar los controles de los movimientos de las mercancías y simplificar los procedimientos, así como garantizar la accesibilidad a las legislaciones nacionales para el despacho de las mercancías.

De esta manera, el 22 de junio de 2005, los Directores Generales de Aduanas de los 166 países miembros de la OMA aprobaron el *Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*, destinado a lograr un comercio mundial más seguro y fácil mediante la readecuación de métodos sobre los procedimientos y servicios aduaneros; la cooperación entre las aduanas de las distintas naciones; y la integración del sector privado en un nuevo enfoque de su relación con las autoridades aduaneras. Así, los países interesados en aplicar este Marco Normativo, deben cubrir cuatro exigencias primordiales:

1. Proporcionar información previa al país de destino de las mercancías a exportar, por vía electrónica, con relación a los manifiestos de las cargas. Para ello, la utilización de datos electrónicos es necesaria y de sistemas aduaneros informatizados, los cuales deben basarse en las medidas correspondientes definidas por la OMA.
2. Incorporación de técnicas de análisis de riesgos para mejorar la detección de contenedores y cargas de alto riesgo.
3. Colaboración con aduanas de otros países cuando sea solicitado. Por ejemplo, cuando el país de destino formule un pedido razonable al país de exportación para que inspeccione, a su requerimiento, ciertos contenedores y cargas consideradas de alto riesgo que estén listos para embarcar, deberá proporcionar la colaboración solicitada utilizando preferentemente métodos de inspección no intrusivos, como máquinas de rayos X de gran potencia y detectores de radiación.
4. Adopción de prácticas y procedimientos que contribuyan a facilitar el comercio.

Este plan es bastante ambicioso, ya que significa la implementación real de un orden jurídico formal en materia aduanera. El éxito del mencionado Marco Normativo depende del número de países que lo adopten, sin embargo debe considerarse que las naciones menos desarrolladas que quieran ser parte del programa tendrán que enfrentar costos altos para incorporarse al mismo, por lo que la misma organización tendrá que contemplar esta cuestión.

4.1.2.10 Otros trabajos de la OMA

Entre otros trabajos realizados por la Organización Mundial de Aduanas, se encuentran los relacionados con la integridad de las administraciones aduaneras. Así se han efectuado importantes labores con el fin de promover este tema. La misma Declaración de Arusha, en su versión revisada,¹²⁵ planteaba recomendaciones sobre integridad del personal aduanero (como por ejemplo, inculcar a los funcionarios la legalidad y el orgullo de pertenecer a las instituciones aduaneras, aplicación de un código de conducta entre los funcionarios aduaneros, recepción de formación profesional adecuada para los mismos, entre otras). Así la OMA ha elaborado diversos documentos como una Guía de Autoevaluación de Integridad, un Código Modelo Ética y Conducta, una Guía de Desarrollo de la Integridad y un Plan de Acción de Integridad. Asimismo en el año 2005 se integró un *“Compendio sobre integridad:*

¹²⁵ *Declaración del Consejo de Cooperación Aduanera Relativo a la Buena Gobernanza y la Integridad de las Aduanas (Declaración de Arusha Revisada)*, de junio de 2003.

Mejoras prácticas”, encaminado al mismo objetivo, que contiene ejemplos e información sobre diferentes códigos de conducta para funcionarios aduaneros aplicados en distintos países; haciendo por demás visible la necesidad también de regular en esa parte de las aduanas.

Señalado lo anterior, es posible observar el claro papel que desempeña la OMA en el campo aduanero, al fomentar un desarrollo integral de las aduanas a través de la simplificación y armonización de sus procesos de despacho a nivel mundial, con la ayuda de diversos instrumentos, entre ellos los acuerdos precedentes. La realidad evidente muestra una globalización inminente del sistema mundial, donde es necesario la adopción de políticas, también globales. Ante ello, el Consejo de Cooperación Aduanera busca la continua actualización de sus directrices aduaneras en respuesta a este escenario.

4.2 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) - Organización Mundial de Comercio (OMC)

La trascendencia de la Organización Mundial de Comercio no reside solamente en que es la organización internacional más importante del comercio de bienes y servicios, sino que por lo mismo, es la encargada de dictar prácticamente todas las directrices que rigen los intercambios comerciales en el mundo. Para el presente estudio esto es importante, ya que al atender los aspectos y problemáticas del comercio internacional, forzosamente tiene que abordar los temas aduaneros, dando como resultado la creación de algunos convenios específicos en este campo, y que gracias al carácter universal del organismo, permiten una aplicación igualmente mundial.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se fundó por 23 países en octubre de 1947, constituido como el organismo multilateral más importante encargado de establecer la normatividad correspondiente para regular el comercio internacional. El volumen total del comercio internacional, no sólo se afectó por los lineamientos del acuerdo sino que se incrementó; así con el paso del tiempo y la evolución de las relaciones comerciales se dio paso a la conformación de un nuevo escenario mundial que exigía respuestas a las circunstancias existentes y en materia comercial una de las más importantes se vio traducida en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

De esta manera, el 15 de diciembre de 1993 en Punta del Este, Uruguay, el Comité de Negociaciones Comerciales del GATT terminó con las negociaciones de la Ronda de Uruguay adoptando diversos acuerdos establecidos en el Acta Final firmada en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994.

Uno de los resultados de la citada acta, y ciertamente el más importante, fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual surgió formalmente al mismo tiempo en que entró en vigor el Acta de Marrakech, el 1º de enero de 1995. “El acta Final de la Ronda de Uruguay termina con el carácter provisional del GATT de 1947, creando una verdadera organización internacional, es decir la Organización Mundial de Comercio (OMC), dotada de personalidad jurídica, de órganos propios y de amplias funciones”.¹²⁶

¹²⁶ QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *Op. cit.*, p. 209.

Con la creación de la OMC se dio paso a la conformación de un nuevo sistema mundial de comercio fortalecido, próspero, mejor estructurado y definido, que retoma los objetivos planteados por el GATT de 1947, pero los adapta y aplica al nuevo escenario internacional. Esta transición del GATT a la OMC es importante, como un reflejo mismo de la progreso de las relaciones comerciales. Así, se puede decir que la modernización del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio dio como resultado a la Organización Mundial de Comercio. Sin embargo, esta sucesión ya ha sido abordada (*vid. infra* 1.3.1, p.12), por lo que una revisión más amplia, en esta parte resulta innecesaria.

4.2.1 Función y organización de la OMC

La principal función de la Organización es “garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles”.¹²⁷ Por lo que para el cumplimiento de éste realiza diversas actividades, como por ejemplo: 1) administra los acuerdos comerciales del organismo (*vid. infra* 3.1.2, inciso II, p. 46), 2) opera como foro de estudio y de negociaciones en materia comercial, 3) resuelve las diferencias que puedan surgir de las relaciones comerciales por medio de sus procedimientos de solución de controversias, 4) examina y supervisa las prácticas comerciales nacionales y la repercusión de las mismas, y 5) coopera con otros organismos internacionales, para hacer mayores y más eficientes los intercambios comerciales.

La Organización Mundial de Comercio está integrada por 150 países miembros,¹²⁸ además aproximadamente 30 países más y otros organismos internacionales participan en ella en calidad de observadores, representando más del 98% del comercio internacional. Para su funcionamiento este organismo se organiza de la siguiente manera:

La Conferencia Ministerial. Es el órgano superior de carácter plenario, integrado por representantes de todos los países miembros. Se reúne por lo menos una vez cada dos años y se encarga de adoptar medidas y decisiones sobre cualquier aspecto que concierna a los acuerdos administrados por el organismo. Las Conferencias Ministeriales son la máxima instancia de decisiones de la OMC, las cuales han tenido lugar en Singapur (1996), en Ginebra (1998), en Seattle (1999), y en Doha (2001).

El Consejo General. Se ubica en un nivel inmediatamente inferior de la Conferencia Ministerial (como puede observarse en la Figura 3), este Consejo está formado por los embajadores, jefes de delegación o funcionarios, asignados por las naciones miembros. Desempeña las funciones de la Conferencia Ministerial, en los intervalos de sus reuniones. Entre otras de sus atribuciones se encuentran: aprobar el presupuesto y las reglamentaciones, del consejo y de los diferentes comités.

¹²⁷ “¿Qué es la OMC?”, OMC en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

¹²⁸ Véase “Miembros y Observadores”, OMC en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm, página consultada el 1 de abril de 2007, 150 países conforman el organismo según datos al 11 de enero de 2007, de la OMC.

Los órganos consecuentemente subordinados a este comité son: 1) el Consejo de Comercio de Mercancías, 2) el Consejo de Comercio de Servicios y 3) el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el comercio. Es necesario señalar que estos órganos presentan informes de sus acciones al Consejo General.

La Secretaría. Es el órgano encargado los procedimientos administrativos de la Organización, la cual está dirigida por un Director General; además puede proporcionar asistencia técnica, y en algunos casos jurídica, sobre todo en procedimientos de solución de diferencias, tanto a los órganos integrantes de la OMC, como a sus Estados miembros.

Comités y grupos de trabajo especializados. Como su nombre lo indica se encargan de atender asuntos específicos relativos a los acuerdos de la OMC, como por ejemplo los Comités de Comercio y Medio Ambiente, los de Comercio y Desarrollo, los de Acuerdos Comerciales Regionales, los de Restricciones por Balanza de Pagos, o los grupos de trabajo sobre Adhesiones, o sobre Comercio, Deuda y Finanzas, entre otros (*v. supra*, Anexo 2.)

La Organización Mundial de Comercio es el organismo más importante del comercio internacional, y debe mencionarse que su marco normativo entraña compromisos vinculantes para todos sus miembros. Estos compromisos están sujetos a un sistema de solución de diferencias, el cual es reconocido como un mecanismo conocido por su eficacia.

4.2.2 La eficiencia de los procedimientos aduaneros para la facilitación del comercio en la OMC

Es claramente perceptible que la razón de ser del organismo radica básicamente en el libre comercio, así la reducción de barreras arancelarias y demás restricciones comerciales se presenta como uno de los principales estandartes de la Organización, que se traslada a la celebración de las negociaciones comerciales internacionales. No obstante, este argumento ha pasado a ser una medida *de facto* en los distintos acuerdos o tratados comerciales, por lo que una vez derribados los obstáculos formales del comercio internacional, nuevos asuntos adquieren una importancia significativa.

Con el crecimiento del comercio y de la interacción entre las naciones, los propósitos de los organismos internacionales y de los mismos Estados se redefinen, así la facilitación del comercio adopta nuevas cuestiones como prioritarias. Y es precisamente este planteamiento el que ha llevado a la Organización a hacer hincapié en la temática concerniente a la mejora de los servicios y procedimientos aduaneros cobrando especial vigencia, ya que representan una parte importante en la realización de las operaciones comerciales. El organismo mismo así lo reconoce:

“La labor de la OMC en la esfera de la facilitación del comercio ha atravesado diferentes etapas. En este proceso, el enfoque de los Miembros ha pasado de ser bastante amplio y global a hacer más hincapié en los trámites de aduanas y cruce de fronteras. Los trabajos concernientes a esta esfera han sido llevados a cabo por organizaciones tales como la UNCTAD, CEPE de las Naciones Unidas (en la actualidad por conducto del CEFACT) o la OMA durante varios decenios. El incremento constante del volumen de los intercambios

comerciales, junto con unos niveles arancelarios más bajos que nunca tras la conclusión de la Ronda de Uruguay y la moderna tecnología disponible para mejorar considerablemente la gestión del comercio transfronterizo y la distribución de mercancías han despertado recientemente gran interés de la comunidad empresarial internacional en lo concerniente a la mejora de la infraestructura del comercio internacional. Las pérdidas que sufren las empresas debido a las demoras en frontera, los requisitos de documentación poco claros y con frecuencia innecesarios y la falta de automatización de los procedimientos comerciales prescritos por los gobiernos se considera que en muchos casos exceden en el costo de los aranceles”.¹²⁹

En este documento emanado de las negociaciones efectuadas en el marco de la OMC se enfatiza claramente en ciertas problemáticas aduaneras a considerar para el comercio internacional. Sin embargo, su atención a las temáticas aduaneras no es nueva, basta recordar que el GATT inició como un foro donde se podían tratar cuestiones específicamente en este campo, como por ejemplo, la reducción de los derechos de aduanas, que actualmente se siguen abordando. Así, acuerdos sobre valoración aduanera, licencias de importación, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio y aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias han surgido en los foros de la OMC. Dentro de los convenios más importantes emanados del organismo y directamente vinculados con la actividad aduanera se encuentran: el Acuerdo de Valoración Aduanera de 1994 y el Acuerdo sobre Normas de Origen (*vid infra*, pp. 72-73), y que debido a su importancia para la materia aduanera también son promovidos por la misma Organización Mundial de Aduanas. Al adoptar estos acuerdos, los países tienen la tarea de armonizar las políticas de ellos emanadas al plano nacional, ya que ello acrecentará su eficiencia en los intercambios comerciales.

De esta manera, los temas aduaneros siempre han estado presentes en la agenda del organismo, claro, como consecuencia natural de los asuntos comerciales. Y es justamente bajo esta misma lógica que ahora se aborda en las negociaciones de la Organización, la eficiencia de los procedimientos aduaneros como una cuestión determinante en la temática relativa a facilitar el comercio. Las agendas de las conferencias ministeriales y las reuniones informales del organismo ejemplifican claramente esta postura.

El concepto de *facilitación del comercio* fue introducido por primera vez en la OMC en 1996, en la Conferencia Ministerial de Singapur “donde se determinó la realización de trabajos exploratorios y analíticos para evaluar si procedería establecer normas sobre esta materia en el seno del organismo. Si bien todavía no hay una definición operacional muy precisa con relación a este concepto en el ámbito de esta organización, a partir de esa fecha se han llevado a cabo diversas actividades al respecto. Por ejemplo, la elaboración de documentos y la realización de reuniones formales e informales. Por otro lado, aparte de los delegados de los países de la OMC, en estas reuniones participaron representantes de otros organismos internacionales y de empresas privadas”,¹³⁰ por encontrarse directamente vinculados o afectados con la temática en cuestión.

¹²⁹ “Reseña de la facilitación del comercio en la OMC 2003”, OMC en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

¹³⁰ IZAM, Miguel. “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”, UNECE, p. 15, en http://www.unece.org/trade/ctied/ctied6/none_02_4.pdf, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

Como parte de estos trabajos, las delegaciones examinaron algunas experiencias nacionales -la República Checa, Guatemala, Australia y Costa Rica-, basadas en su relación con los principios de la Organización Mundial de Comercio, que dieron como resultado las siguientes consideraciones:¹³¹

1) las experiencias abordadas evidenciaban que los problemas a que hacen frente los comerciantes son idénticos en prácticamente todos los países, independientemente del nivel de desarrollo que cada uno tenga. Se hacen manifiestas cuestiones que afectan directamente a los importadores y exportadores, como por ejemplo, las reglamentaciones nacionales complejas sobre comercio y procedimientos aduaneros o el excesivo papeleo necesario para el despacho aduanero, ambos aspectos significan obstáculos en los servicios aduaneros eficientes;

2) las políticas aplicadas por los gobiernos de todo el mundo –o por lo menos de todos los países miembros de la OMC-, respecto a la facilitación de comercio se asientan en los principios de simplificación, previsibilidad, transparencia, no discriminación y celebración de consultas. Lo que resulta interesante destacar es que esos principios ya existen desde el GATT de 1994, sin embargo las recomendaciones giraban en torno a que se debía profundizar en ellos, con el objeto de abordar los problemas relacionados con las aduanas y el paso de fronteras de una forma eficiente y coherente; y

3) otras delegaciones manifestaron cautela a la hora de ampliar el marco jurídico de la OMC para dar cabida a las normas en materia de facilitación del comercio, esto debido a que por un lado se estaría ampliando el campo de acción del organismo, que si bien se relaciona con el objeto del mismo, representa un aspecto propio de otra materia, pero además tenía que considerarse que habían muchos países Miembros en desarrollo, que si bien apoyaban los objetivos de la facilitación del comercio, de momento no deseaban asumir nuevos compromisos jurídicos en la OMC, ya que temían que la adopción de normas adicionales rebasara su capacidad de aplicación y los expusiera a enfrentar posibles procedimientos de solución de diferencias, por lo que algunas delegaciones indicaron que preferían que la labor de facilitación del comercio se efectuara nacionalmente, o de forma bilateral o regional.

Con este contexto, se llegó a la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, donde se aprobó como parte del programa de trabajo de la OMC el tema de la facilitación del comercio. Además se hicieron los siguientes señalamientos específicos sobre los procedimientos aduaneros:

a) se reconoce la importancia de agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito,

b) se acuerda que el tema, de las negociaciones, para crear nuevas normas sobre la facilitación de comercio versará en la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera.

Con ello, el grado de importancia de este tema se ampliaba. Asimismo, las medidas a negociar se centraron básicamente en: la reducción al mínimo absolutamente necesario de los procedimientos de importación, exportación y aduanas, garantizando un equilibrio entre facilitación y observancia; la introducción de sistemas de control de aduanas modernos y flexibles basados en técnicas de evaluación de riesgos, y que permitan el control de aduanas posterior al despacho, el procesamiento previo a la llegada de un producto y la aplicación de procedimientos

¹³¹ “Labor realizada en 2001 en la esfera de la facilitación del comercio”, OMC, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview2001_s.htm, página consultada el 2 de abril de 2006.

ventajosos o servicios por la vía rápida en el caso de comerciantes autorizados; la adaptación de los requisitos y trámites a las normas e instrumentos internacionales actuales; la concentración de los controles oficiales en un único organismo; el establecimiento de una *ventanilla única*¹³² para la presentación de la información exigida; y el reconocimiento, como equivalentes, de las normas nacionales actuales en los casos en los que no existan normas internacionales.¹³³

Después de varios años de trabajo en este tema, se acordó iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio de manera formal en 2004. Y es a partir de entonces, que se ha encomendado a los países Miembros de la OMC aclarar y mejorar los artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio relacionados con la libertad de tránsito; los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación; y la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Las negociaciones también comprenden incrementar la asistencia técnica y la creación de capacidad en las materias que abarca, así como mejorar la cooperación entre las autoridades aduaneras y otras agencias competentes en cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

Esto representa una redefinición de los propósitos de la Organización, como se mencionaba al inicio, donde la liberación comercial ha dado paso a otros temas. Los artículos planteados por la OMC, existen desde el GATT y seguirán presentes, pero los escenarios que plantea el comercio internacional están cambiando. La OMC se erigió para promover el libre comercio; actualmente en este contexto global globalizado es por demás perceptible el hecho de que la mayoría de las naciones del mundo han abierto sus economías (sólo hay que recordar que los países miembros de la OMC representan el 98% del comercio internacional), entonces cumplido este objetivo, el reposicionamiento de la OMC es necesario. Desde luego su función como rector del orden normativo de los intercambios comerciales y promotor de los mismos, permanece y prevalece, pero además la búsqueda por garantizar que los intercambios comerciales sean fáciles y beneficiosos para la comunidad internacional es necesaria; como muestra, la trascendencia por llevar este tema a la agenda del organismo mediante numerosas propuestas es un claro ejemplo.

La importancia de las políticas emitidas por la OMC en materia aduanera es trascendental ya que los lineamientos establecidos por el organismo son de aplicación imperativa en el mundo, lo que implica de ser necesario la adecuación de las legislaciones nacionales. De hecho, muchas de las políticas aduaneras establecidas internacionalmente se basan en principios de esta Organización, por lo que su influencia en la actividad internacional aduanera es innegable.

¹³² La *ventanilla única* o *single window* es un instrumento diseñado y propiciado por organismos como la ONU, la OMA, la CCI, la Comisión Económica para Europa, entre otros, para integrar en un sistema informatizado accesible a través de Internet, a las Instituciones públicas y privadas que intervienen en el tráfico internacional de mercancías y que son objeto de solicitudes de trámites por los agentes económicos, personas o usuarios, es decir, alojar toda la información requerida para las operaciones de importación o exportación; su objetivo es facilitar a los importadores y exportadores los trámites necesarios para efectuar sus operaciones de importación, exportación u otras destinaciones aduaneras, priorizando el uso de las tecnologías de la información y comunicación, de modo que les signifique beneficios en agilización, ahorro de tiempo, papelería e interconsultas entre instituciones relacionadas, en un entorno seguro y transparente.

¹³³ IZAM, Miguel. *Op. cit.*, pp. 25-26.

4.3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en lo sucesivo UNCTAD, fue creada en diciembre de 1964 como resultado de las negociaciones por 120 países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Comercio. Debido a la importancia de las problemáticas tratadas en este foro, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas decidió mantener el organismo de forma permanente, bajo su amparo como uno más de sus órganos.¹³⁴

Desde entonces esta organización se integra por los Estados miembros de las Naciones Unidas, organismos especializados y organismos internacionales de energía atómica; sus reuniones, así como el periodo entre cada una de ellas (cada tres o cuatro años, aproximadamente), y el lugar de las mismas es determinado por la mencionada asamblea.

4.3.1 Objetivos y estructura de la Conferencia

Desde la constitución del Acta Final de la UNCTAD se establecieron como objetivos de la Organización los siguientes:

- Impulsar el comercio internacional entre los países miembros, especialmente en los países en vías de desarrollo, considerando sus diferentes niveles y etapas de desarrollo, así como sus sistemas socioeconómicos.
- Lograr un orden internacional que atienda y resuelva los problemas del comercio generados por la desigualdad en el desarrollo económico y social de las naciones.
- Fomentar una política de cooperación internacional por medio de la negociación y adopción de acuerdos comerciales multilaterales.

Así, para el cumplimiento de estos objetivos, la UNCTAD lleva a cabo diversas funciones, entre las cuales se encuentran: promover la intensificación y diversificación de las relaciones comerciales entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados; financiar el comercio internacional de los países en desarrollo, mediante el otorgamiento de subsidios; establecer y ejecutar medidas y políticas comerciales armonizadas que faciliten el comercio internacional, como la eliminación de restricciones arancelarias, y que garanticen el desarrollo de los Estados.

Pese a que es un órgano permanente de la Asamblea General de la ONU, conserva su autonomía y su campo de acción, propios; sin embargo su vinculación con el programa general de Naciones Unidas es manifiesta. La estructura funcional de este organismo se integra de la siguiente manera:

La Conferencia. Es el órgano principal de la UNCTAD, está conformada por todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas y algunos países pertenecientes a otras agencias especiales de la misma. Para las resoluciones de la Conferencia, cada país tiene derecho a un voto, independientemente de los representantes que tenga. Las sesiones plenarias se celebran cada cuatro años.

¹³⁴ El 30 de diciembre de 1964 mediante la Resolución 1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se integró a la UNCTAD a la asamblea citada.

La Junta de Comercio y Desarrollo. Es un órgano permanente del organismo, integrada por un representante de cada nación miembro, que se reúnen una vez al año. De esta Junta se desprenden comisiones, encargadas de estudiar y emitir soluciones a problemáticas notorias que afectan el comercio internacional, y que se ocupan de áreas específicas, como las mercancías, el alivio de la pobreza o la cooperación entre los países subdesarrollados; dentro de éstas comisiones, las más notorias son: Comisión Internacional de Bienes, Servicios y de los Productos Básicos; Comisión de la Inversión, la Tecnología y las Cuestiones Financieras Conexas; Comisión de las Empresas, la facilitación de la Actividad Empresarial y el Desarrollo; y Comisión de Preferencias Comerciales Internacionales, que supervisa las operaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales, proporcionando un mecanismo para que una cierta proporción de productos fabricados en un país en vías de desarrollo pueda ser exportada a los países industrializados con una tasa de aduanas reducida.

La Secretaría Permanente. Presidida por un secretario general, este órgano se encarga de implementar y dar seguimiento a los acuerdos y trabajos del UNCTAD y de sus demás órganos que la integran.

Comité Asesor y Grupos de Trabajo. La UNCTAD, también cuenta con un Comité Asesor y una serie de Grupos de Trabajo especializados, integrados por expertos en temáticas de su competencia, que asisten a la Junta de Comercio y Desarrollo.

“La UNCTAD tiene una larga experiencia en el asesoramiento y la formación para aumentar la capacidad de los países en las negociaciones comerciales internacionales, de modo que puedan integrarse mejor en el sistema comercial internacional. También facilita ayuda en relación con el comercio regional y los acuerdos de integración regional. Ha prestado asistencia a los países en desarrollo en prácticamente todas las rondas del GATT y las negociaciones que tuvieron más tarde lugar en el seno de la OMC”.¹³⁵

4.3.2 El sistema automatizado de datos aduaneros (SIDUNEA) de la UNCTAD

Como se observó, la UNCTAD atiende diversas cuestiones que impactan el comercio internacional, y específicamente una de sus funciones consiste en: *establecer y ejecutar medidas y políticas comerciales armonizadas que faciliten el comercio internacional*. Por ende, ciertos aspectos relacionados con la actividad aduanera, que se traducen en políticas de mejora en los procedimientos aduaneros o asistencia tecnológica en esta materia, son abordados. De allí que los países formen parte de estos organismos y foros internacionales en la búsqueda por incrementar, mejorar y diversificar sus relaciones comerciales en el exterior.

En aras del cumplimiento de esta función la UNCTAD ha creado grupos de trabajo determinados para ello. Ya desde 1975, en la Conferencia se creó una dependencia llamada Programa Especial sobre Facilitación del Comercio (PROFAL), que tenía como fin establecer medidas que permitan mejores intercambios comerciales en el mundo, y que posteriormente fue absorbido por el Programa

¹³⁵ “Políticas comerciales, negociaciones sobre comercio, e integración en el sistema de comercio internacional”, UNCTAD en <http://www.unctad.org/TEMPLATES/Page.asp?intItemID=1961&lang=>, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

Especial sobre Eficiencia Comercial. Para el año de 1992, en la Conferencia de la UNCTAD VIII celebrada en Cartagena,¹³⁶ se acordó constituir en la UNCTAD un Grupo de Trabajo de Expertos sobre eficiencia comercial, el cual tenía como objetivos: trabajar con otras organizaciones internacionales sobre la materia, apoyando, acelerando y potencializando estas iniciativas; preparar las directrices necesarias para dar pasos concretos hacia la eficiencia comercial en los planos nacional e internacional, especialmente en los países en desarrollo; y la culminación de los trabajos del Grupo sería un simposio internacional sobre eficiencia comercial, que se celebraría en 1994.

De esta manera en octubre 1994 se llevo a cabo a nivel ministerial el Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial en Columbus, Ohio. De la Declaración Ministerial de éste, se llegó a la siguiente conclusión: “la adopción de medidas de eficiencia comercial puede reducir considerablemente el costo de las transacciones comerciales. Éste representa, según estimaciones, entre el 7 y el 10 por ciento del valor total del comercio mundial”.¹³⁷ Esta resolución evidenciaba la necesidad de eficientar los procedimientos para la importación y la exportación en las naciones, como parte de un sistema de libre comercio que realmente sea productivo para las naciones. Por ello, la Declaración Ministerial de Columbus mostraba un conjunto de medidas prácticas, recomendaciones y directrices para los gobiernos, las organizaciones y las empresas, internacionales y nacionales. Debe destacarse que todas estas medidas iban dirigidas a seis sectores concretos considerados fundamentales para poder obtener resultados para la facilitación del comercio internacional; estos sectores eran: las aduanas, los transportes, la banca y los seguros, la información comercial, las prácticas comerciales y las telecomunicaciones.

Dentro de todas las medidas realizadas a estos diferentes sectores, son precisamente, las hechas a las aduanas las que interesan para el presente estudio. Así, básicamente se hacían dos recomendaciones pidiendo a los gobiernos nacionales que mediante sus autoridades aduaneras:

1) Se simplificara el procedimiento para determinar el valor en aduana, ya que éste podía ocasionar demoras en el despacho de las importaciones; asimismo se recomendaba la utilización del método fijado por el Acuerdo del GATT y aplicado por el Consejo de Cooperación Aduanera, por ser administrativamente menos complejo que otros empleados por algunos países.

2) Se evitara, lo más posible, utilizar servicios de organismos de inspección previa a la expedición en las actividades relacionadas con las aduanas, considerándose como una medida transitoria.

En 1996, con la reorganización de la UNCTAD, el ahora Programa Especial sobre Eficiencia Comercial fue convertido en la División de Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial, creando una Sección de Facilitación del Comercio, que tiene por objetivo “simplificar y armonizar los procedimientos del

¹³⁶ Conferencia UNCTAD VIII, celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en febrero de 1992.

¹³⁷ Declaración Ministerial de Columbus sobre la Eficiencia Comercial, Informe del Simposio Internacional de las Naciones Unidas sobre Eficiencia Comercial, TD/SYMP.TE/6, noviembre de 1994, citada en “Labor sobre facilitación del comercio realizada por las organizaciones intergubernamentales”, OMC en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview2000_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

comercio en todo el mundo y dar a los gobiernos y a los comerciantes acceso a las tecnologías y redes de información avanzadas”.¹³⁸ Así esta división realiza diversas actividades dentro de las cuales se puede destacar, la asistencia técnica.

Y es precisamente sobre este tipo de asistencia que la UNCTAD ha desarrollado un programa –que además es el mayor proyecto que tiene la Conferencia sobre asistencia técnica- para la modernización técnica de las aduanas, incluyendo como parte del mismo la automatización y el despacho de las mercancías. Este programa se conoce como Sistema Automatizado de Datos Aduaneros (SINUDEA) o ASYCUDA, por sus siglas en inglés (Automated System for Customs Data); y consiste en un soporte lógico informático cuyo fin reside en racionalizar y reducir los formularios y los trámites de aduanas.

El SINUDEA ha sido instalado en más de 70 naciones en desarrollo y economías en transición en todo el mundo, como parte de las políticas internas con miras en la renovación de sus respectivas aduanas.¹³⁹ Con todo, debe decirse que el sistema no es del todo nuevo, ya que el mismo ha sido implementado desde 1985 por los diferentes países, pero debido a su importancia el SINUDEA no sólo se ha mantenido sino que se ha actualizado varias veces para seguir vigente, como ejemplo se encuentra su última versión mejorada, llamada ASYCUDA ++.

Así el contenido del Sistema Automatizado de Datos Aduaneros incluye aspectos como administración de sistemas internos, configuración nacional, mantenimiento actualizado de los aranceles y ficheros maestros, tramitación de los manifiestos de carga y de las declaraciones, y contabilidad. Y en su versión ++, el sistema además presenta la aplicación del Documento administrativo único europeo, y cuenta con la capacidad para integrar nuevos modelos de declaración, que se basan en normas regionales, al respecto de esta materia. Estos aspectos tratados buscan racionalizar la operación de las aduanas y disminuir los formularios y los trámites aduaneros.¹⁴⁰

En lo que respecta a los usuarios de las aduanas, el SINUDEA ofrece los conceptos de la presentación de datos directamente por el comerciante y la presentación de datos directamente por el expedidor; también un sistema de comunicación externo mediante mensajes EDIFACT/Naciones Unidas; y se elaboró un lenguaje arancelario fácil de utilizar, pero además con algoritmos en materia de aranceles que evitan la necesidad de reprogramar el sistema y lo mantienen actualizado; entre lo más destacado que plantea. El SINUDEA además contempla un módulo selectivo flexible (módulo de inspección mediante ciertos criterios de selección, incluyendo una tasa aleatoria) que permita acelerar significativamente el despacho aduanero de las mercancías y, al mismo tiempo, mejorar su capacidad de control; también hace énfasis en la auditoría total de los expedientes de las transacciones como necesaria y fundamental para garantizar la seguridad y el funcionamiento del propio sistema.

¹³⁸ “Labor sobre facilitación del comercio realizada por las organizaciones intergubernamentales”, *op. cit.*

¹³⁹ El sistema tiene como base las recomendaciones y normas emanadas de la CEPE/Naciones Unidas (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa) y de las políticas y códigos de la OMA.

¹⁴⁰ Véase “Labor sobre facilitación del comercio realizada por las organizaciones intergubernamentales”, *op. cit.*

Este Sistema Automatizado de Datos Aduaneros resulta interesante, porque se encuentra encaminado a minimizar al máximo aquellos procedimientos y prácticas aduaneras obsoletas que sólo obstaculizan los intercambios comerciales. De esta manera, la importancia de establecer normas de aplicación universal y prácticas armonizadas, igualmente internacionales, para atender los servicios y procedimientos aduaneros se presenta como una constante en los organismos internacionales. La UNCTAD, como parte de los mismos, realiza diversos trabajos encaminados a la mejora y facilitación de los intercambios comerciales mundiales y un claro ejemplo es el mencionado sistema.

4.4 Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)

Otro foro internacional de comercio con cierta incidencia en temas aduaneros es el Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).¹⁴¹ Este organismo es una muestra clara de la integración regional permeable en el sistema internacional sin embargo, pese a ser parte de estos organismos regionales, posee una identidad y características propias que lo distinguen, como por ejemplo que las decisiones del Foro sólo surgen a partir del consenso, pero además la adopción de sus medidas tiene un carácter voluntario, lo que implica que no es necesariamente vinculante para sus economías, o también la especial consideración que el organismo le otorga al sector privado.

El APEC es un foro de cooperación creado en 1989 como respuesta a las crecientes e interdependientes relaciones económicas de las economías de Asia-Pacífico. La intención primordial del mecanismo consistía en promover el libre comercio y la cooperación económica en la región para incrementar los flujos de bienes, servicios, capital y tecnología, y para reducir las barreras comerciales; sin embargo debido a la importancia actual de dinamizar las relaciones internacionales su campo de acción creció, comprendiendo actualmente a 21 economías,¹⁴² de las cuales cinco se encuentran en el continente americano. Actualmente las economías partícipes de APEC representan el 47% del comercio mundial.

4.4.1 Principios, objetivos y la organización del APEC

El Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico descansa sobre los siguientes *principios*: comprehensividad, consistencia con la OMC, comparabilidad, no discriminación, transparencia, no aplicabilidad de nuevas trabas al comercio y a la inversión, comienzo simultáneo y proceso continuo de aplicación de tratamientos temporales diferenciados, flexibilidad, y cooperación. Por lo que, de acuerdo con los mismos, las economías miembros de APEC fijaron sus objetivos, agrupados principalmente en:

- I. Contribuir al crecimiento y el desarrollo de la economía mundial y apoyar un sistema de comercio internacional libre y abierto, y
- II. Establecer una zona de libre comercio e inversiones para el año 2010 en el caso de las economías desarrolladas, y para el 2020 en el caso de las economías en

¹⁴¹ Véase APEC en <http://www.apecsec.org.sg>, página consultada el 15 de octubre de 2006.

¹⁴² Estas economías son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong-Kong-China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Perú, República de Corea, República Popular de China, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei-China y Vietnam.

desarrollo.¹⁴³ Para lograr dicho propósito, las economías implementaran diversas acciones individuales (IAPs-Individual Action Plans), colectivas (CAPs-Collective Action Plans) –ambos tipos de planes están sujetos a un proceso de revisión anual- y las determinadas por APEC relacionadas con otros organismos internacionales, establecidas en la Agenda de Osaka (AAO) de 1995,¹⁴⁴ que permitan la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, y proyectos de cooperación técnica y económica.

Organización

La estructura del APEC se encuentra conformada por diversas instancias que atienden una gran diversidad de temas, como por ejemplo, la protección al medio ambiente, la pequeña y mediana empresa, la integración de género y el comercio electrónico; la variedad de los mismos ocasiona que muchos de ellos sean tratados por diferentes dependencias que colaboran entre sí. En orden jerárquico, los órganos que integran el APEC son las siguientes:¹⁴⁵

- Reuniones de Líderes, en las que se reúnen anualmente los Jefes de Estado o de gobierno de las economías miembros; de esta manera determinan los objetivos generales que emanan como conclusión de dichas reuniones;
- Reuniones Ministeriales Conjuntas, conformadas por ministros de relaciones exteriores y de comercio, encargadas de establecer los lineamientos de acción que deben ser seguidos por los diferentes foros internos, comités y grupos específicos del mecanismo,
- Funcionarios de Alto Nivel (SOM - Senior Officials Meeting), órgano del cual depende jerárquicamente el Comité de Comercio e Inversiones (CTI);
- Comité del SOM para Cooperación Económica y Técnica (ECOTECH),
- Comité de Comercio e Inversión (CTI - Committee on Trade and Investment), encargado fundamentalmente de la facilitación del comercio
- Comité Económico (EC – Economic Committee),
- Comité de Administración y Presupuesto (BMC- Budget and Management Committee), así como de los
- Subcomités y Subforos.

También opera con una pequeña Secretaría, la cual se encuentra instalada en Singapur, que está comisionada para brindar apoyo administrativo a las economías de APEC. Pero además cuenta con un Consejo de Asesoría Empresarial (ABAC-APEC Business Advisory Council), compuesto por un máximo de tres empresarios de cada nación miembro, cuya ocupación es asesorar y hacer diversas recomendaciones a los líderes sobre el ejercicio del APEC desde el enfoque del sector empresarial. Este último órgano del APEC resulta interesado porque, como se mencionó, representa al sector privado del comercio internacional; y en su función misma radica su importancia, ya que desempeña el papel de asesor de los líderes y ministros del Foro. Por ello, es obvio que la facilitación del comercio y de los negocios sean temas primordiales en la agenda del organismo.

“México [por su parte] ingresó a APEC en 1993 con el objetivo de intensificar sus relaciones con los países de Asia-Pacífico y desde su ingreso a APEC ha

¹⁴³ Este objetivo se fijó en la Declaración de 1994 de Bogor, Indonesia, conocido como las Metas de Bogor.

¹⁴⁴ La Agenda de Acción de Osaka fue aprobada en la Sexta Reunión Ministerial en Osaka, Japón el 18 de noviembre de 1995.

¹⁴⁵ Véase “APEC”, Secretaría de Economía en <http://www.economia-cgm.gob.mx/>, página consultada el 15 de octubre de 2006.

participado activamente en el planteamiento y definición de los compromisos de la declaraciones y ha trabajado en su implementación”.¹⁴⁶

4.4.2 Principales problemas a enfrentar en materia aduanera de acuerdo con APEC

De acuerdo con la estructura jerárquica de APEC, corresponde al Comité de Comercio e Inversión (CCI) el planteamiento de medidas encaminadas a lograr la facilitación del comercio. De esta manera, una vez más los procedimientos aduaneros se sitúan en las mesas de negociaciones de los organismos internacionales como focos de atención derivados de la mencionada temática. La armonización y simplificación de los trámites y documentos para el despacho aduanero constituye una prioridad como parte de la modernización de las aduanas, para que los intercambios comerciales puedan ser eficientes.

Tal importancia tiene este planteamiento, que en el Foro, no sólo se atiende como parte de los asuntos concernientes al comercio, sino que se creó un subcomité encargado específicamente de la materia aduanera y es el Subcomité de Procedimientos Aduaneros. Precisamente, éste en 1996 diseñó un Plan de Acción Colectivo donde hace referencia a medidas específicas para la modernización de las aduanas en el mundo, las cuales a continuación se enumeran:¹⁴⁷

- I. Armonización de la estructura arancelaria con la Convención del Sistema Armonizado.
- II. Transparencia de los procedimientos aduaneros, incluyendo información relacionada con las leyes, reglamentaciones, lineamientos administrativos, procedimientos y normas aduaneras.
- III. Simplificación y armonización sobre las bases de la Convención de Kyoto.
- IV. Adopción y apoyo para el UN/EDIFACT.
- V. Adopción de los principios del Acuerdo de Valoración de la OMC.
- VI. Adopción de los principios de la OMC sobre el Acuerdo de Propiedad Intelectual.
- VII. Establecimiento de disposiciones de impugnación
- VIII. Introducción de un sistema de resoluciones anticipadas de clasificación.
- IX. Disposiciones para importaciones temporales.
- X. Elementos armonizados de datos APEC y procedimientos de importación.
- XI. Técnicas de manejo de riesgos.
- XII. Lineamientos para el despacho acelerado de mercancías de empresas de mensajería.

Este Plan Colectivo de Acción presenta recomendaciones claras para mejorar el funcionamiento de las aduanas, sin embargo debe recordarse que el compromiso no vinculante de las economías que integran el Foro significa la adopción de estos mecanismos conforme a la voluntad de las naciones. No obstante, la elaboración de éstos son importantes porque, precisamente para las naciones interesadas, constituyen un modelo a seguir para mejorar y para resolver las diferentes problemáticas que afectan los servicios y procedimientos del despacho aduanero. Así, el APEC ha venido realizando más trabajos encaminados a facilitar las operaciones del comercio internacional. Por ejemplo en un documento oficial, en el año 2000, se presentaba la siguiente problemática:

¹⁴⁶ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 244.

¹⁴⁷ Véase TALAVERA CASTILLO, Javier. *Problemática actual de la modernización del Sistema Aduanero en México*, México, 2002, p. 88. Tesis. (Lic. En Relaciones Internacionales) UNAM.

“En las economías de APEC, en promedio, una transacción internacional involucra la participación de 27 a 30 partes u organismos diferentes y la utilización de 40 documentos distintos. A ello se suma la necesidad de dar cuenta explícita de 200 datos, 30% de los cuales son repetidos cerca de 30 veces y el 70% restante al menos una vez. La importancia de estos problemas, todos de raíz no arancelaria, ya era conocida en este Foro. De hecho, un estudio oficial realizado por APEC en el año inmediatamente anterior (1999), [...] llegó a cuantificar que si sus economías miembros aplicaran los acuerdos ya alcanzados para facilitar el comercio, los beneficios serían cercanos a los 46 billones de dólares americanos, valor muy superior a los sólo 30 millones que surgirían como ganancia debido exclusivamente a la pura liberalización comercial arancelaria. Esto permitiría entender por qué la facilitación del comercio y la eliminación de los obstáculos no arancelarios han tenido tan alta prioridad en los mecanismos mediante los cuales opera este Foro”.¹⁴⁸

Por una parte se evidenciaba la todavía existente problemática concerniente a los excesivos documentos utilizados, y a los mismos procedimientos en y del despacho aduanero, traducidos en la falta de claridad de los procedimientos administrativos, incompatibilidad de los procesos nacionales de regulación, insuficiencia de transparencia en los requerimientos para exportar e importar, e incluso, se señalaba la obsoleta infraestructura aduanal; pero además, se hacía manifiesto un reclamo por no poner en práctica las recomendaciones y los acuerdos emanados del Mecanismo.

Es por ello, que el APEC a través del Comité de Comercio e Inversión, y del mismo Subcomité de Procedimientos Aduaneros, ha tenido la necesidad de ir readecuando su agenda de trabajo sobre la facilitación del comercio. La simplificación de los procedimientos aduaneros en la región es necesaria para que las mercancías y los servicios se muevan con eficacia y seguridad en el espacio del APEC, por ello se han estrechado los vínculos para que el sector privado trabaje en conjunto con el mencionado subcomité, mediante reuniones anuales sobre la materia. Así pueden destacarse como parte de los trabajos sobre las aduanas, los siguientes enfoques en los que las naciones deben hacer hincapié:

- Estándares de transparencia de acuerdo con el APEC, los cuales se basarán en los principios siguientes: 1) integridad de las aduanas; 2) adopción de los estándares de la transparencia, que corresponde al conocimiento de la legislación existente en materia de comercio exterior como por ejemplo en materia de valoración aduanera, o marcado del país de origen, que debe ser publicada, pronta y claramente, para su consulta.
- Facilitación comercial, mediante: 1) la armonización de la estructura de tarifa con el Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la OMA; 2) la adopción de un sistema predominante de inspección y clasificación avanzada; 3) la adopción del UN/EDIFACT; 4) la colaboración entre las aduanas y el sector privado; 5) separación del envío expreso; y 6) técnicas de gestión de riesgos.
- Adopción de los principios de la Convención revisada de Kyoto.

Como puede apreciarse, se siguen retomando muchos de los aspectos asentados en el Plan de Acción Colectivo de 1996, por lo que el mismo puede considerarse como uno de los trabajos generales más importantes que el Foro ha realizado en lo referente a las recomendaciones para la mejora de las aduanas. Los avances más importantes en este tema corresponden a la introducción de un sistema más rápido de inspección y de valoración aduanera, así como a la utilización

¹⁴⁸ IZAM, Miguel. *Op. cit.*, p.39.

creciente de procedimientos electrónicos para minimizar el uso del papel en los trámites de las operaciones comerciales y mejorar las mismas. Análogamente en otras áreas los esfuerzos han sido escasos, como por ejemplo en materia de estándares técnicos y de calidad.

Con todo, es fundamental señalar la importancia y el beneficio que este organismo tiene en el campo aduanero, ya que como se ha revisado, promueve la armonización de los procedimientos aduaneros generados en las economías que conforman el APEC. La uniformidad y transparencia del despacho aduanero ocasiona menores tramitaciones administrativas, permitiendo el eficaz desarrollo de las operaciones comerciales efectuadas por importadores y exportadores. Son estas cualidades las que fomentan e incentivan el eficiente desarrollo del comercio internacional, y es a través de la cooperación económica y técnica con organismos como éste, que se puede optimizar el funcionamiento de las administraciones aduaneras.

4.5 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El Área de Libre Comercio de las Américas, constituye un proyecto sumamente ambicioso de integración regional que involucra al hemisferio occidental. Como es perceptible, en el escenario internacional, otros procesos de integración regional de igual magnitud ya se encuentran celebrados, como es el caso de la Unión Europea, sin embargo, la atención específica del ALCA, realizada a continuación, responde a su espacio de acción, que es el continente donde se encuentra la nación mexicana.

La primera Cumbre de las Américas, fue celebrada en Miami en diciembre de 1994, participando 34 países del continente americano. Como resultado de esta cumbre se acordó establecer una zona de libre comercio para la región donde, desde luego, se eliminen progresivamente las barreras al comercio y los servicios y a la inversión. De esta manera, se pretendía dar paso a un proceso de integración en la región consolidado en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).¹⁴⁹

4.5.1 Objetivos

Las Cumbres de las Américas, señalan que el ALCA, tiene los siguientes objetivos:¹⁵⁰

- Fomentar el bienestar de los Estados miembros mediante el libre comercio y la consolidación de la integración económica.
- Ayudar a las economías menos desarrolladas para que puedan integrarse al ALCA.
- Procurar la unificación de políticas ambientales y comerciales, que permitan la liberalización comercial y el desarrollo de los países.

¹⁴⁹ Véase “El proceso del ALCA”, ALCA en http://www.ftaa-alca.org/View_s.asp#PREPARATORY, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

¹⁵⁰ Véase MORENO VALDEZ, Hadar, et al. *Op. cit.*, pp. 211-212.

4.5.2 Negociaciones del ALCA

Para la realización del ALCA, los estados partícipes de la Cumbre de las Américas de Miami de 1994 han celebrado, a la fecha, dos Cumbres más: una en Santiago de Chile, en abril de 1998 y la otra en Québec en abril de 2001, además de diversas negociaciones abordando diferentes temáticas agrupadas principalmente en: la promoción de la integración económica y el libre comercio, en beneficio de las naciones del continente; el fortalecimiento, la preservación y la unificación de las democracias de la región; la disminución y erradicación de la pobreza y la discriminación; desarrollo sostenible y la conservación del medio en el hemisferio; y justicia, responsabilidad social de las empresas, transportación eficiente, mejoras en los niveles de empleo, migración y pueblos indígenas.

Principios rectores de las negociaciones del ALCA

Asimismo, se establece que los principios generales de las negociaciones se basan en:¹⁵¹ la optimización de la reglamentación de la misma, armonizándola con la normatividad de la Organización Mundial de Comercio; la conservación de la coexistencia con acuerdos bilaterales y subregionales, celebrados por los países de la región, cuidando que los mismos, no sobrepasen la normatividad establecida por el ALCA; la dirección clara de las negociaciones, asegurando el incremento de beneficios y ventajas mutuas, para todos los participantes del acuerdo; el consenso en la toma de decisiones; el compromiso único derivado del proceso de negociaciones de este organismo; el establecimiento de derechos y obligaciones; la realización de negociaciones, e implantación de obligaciones, atendiendo las realidades y exigencias propias de cada nación, participe del acuerdo; y la adecuación de leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos nacionales, en relación con las obligaciones del citado acuerdo.

Organización de las negociaciones del ALCA

Las negociaciones del ALCA se desenvuelven conforme a una estructura determinada por sus miembros, la cual permite su participación de forma amplia en los diferentes campos de acción de la organización, por ello se establecen los siguientes órganos:

La Presidencia. Es el órgano principal a nivel administrativo, el cual se rota cada dieciocho meses, aproximadamente, entre los países miembros; sus resoluciones son emitidas por medio de las denominadas Declaraciones del Área de Libre Comercio de las Américas.

Comité de Negociaciones Comerciales. Este comité se reúne siempre que se considera necesario o dos veces al año como mínimo. Integrado por los Viceministros responsables del comercio, se encarga de guiar los trabajos de los grupos de negociación, de los demás comités y de otros organismos del ALCA. Asegura la transparencia de las negociaciones, la plena participación de las naciones en el proceso de integración; además de supervisar a la Secretaría.

¹⁵¹ *Ibidem*, p.212.

La Secretaría Administrativa. Representa un apoyo administrativo y logístico para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Su financiamiento es a través de varios recursos, que pueden ser provenientes de instituciones como el Comité Tripartita o los comités locales.

*Grupos de trabajo.*¹⁵² Para el buen desempeño de las negociaciones, se establecieron 12 grupos de trabajo que comprenden las siguientes áreas: acceso a mercados; inversión; servicios; compras del sector público; agricultura; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; derechos de propiedad intelectual; política de competencia; y solución de controversias;

Comités. Para el convenio de los textos generados de las negociaciones se crearon tres comités que encierran áreas específicas y son: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

Comité Técnico de Asuntos Institucionales. La innegable consideración de una estructura general del acuerdo del ALCA, dio como resultado la creación de este comité, el cual atiende precisa y específicamente este aspecto. El comité está conformado por representantes de los 34 países de la región para asegurar el establecimiento de un acuerdo equitativo y justo.

Grupo de expertos ad hoc. Este grupo se encarga de comunicar al *Comité de Negociaciones Comerciales* sobre la adopción de diferentes medidas que ayuden a facilitar las negociaciones entre los miembros relacionadas con aspectos y temáticas específicamente aduaneras.

Comité Tripartito. Integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), este comité brinda asistencia técnica, analítica y financiera al Acuerdo.

4.5.3 Medidas sobre asuntos aduaneros surgidas de los trabajos del ALCA

Las áreas sobre las cuales operan los distintos órganos del ALCA son tantas y tan diversas, como por ejemplo: el acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, inversión, normas y barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, economías más pequeñas, compras del sector público, derechos de propiedad

¹⁵² En la Primera Reunión Ministerial sobre Comercio, realizada el 30 de junio de 1995 en Denver se establecieron siete grupos de trabajo, sobre las siguientes áreas: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y economías más pequeñas –diseñando un plan de acción básico de carácter individual para cada uno de los grupos y además se definió los países que tendrán la responsabilidad de hacerse cargo de la coordinación de los mismos-. En la Segunda Reunión Ministerial sobre Comercio, efectuada el 21 de marzo de 1996 en Cartagena de Indias, se crearon cuatro grupos más sobre las áreas de compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios; y política de competencia. Y finalmente en la Tercera Reunión Ministerial sobre Comercio, celebrada el 16 de mayo de 1997 en Belo Horizonte, se conformó el último grupo de trabajo, enfocado a la solución de controversias.

intelectual, servicios, política de competencia, solución de controversias, etcétera, que justifican los diferentes grupos de trabajo que han tenido que crearse.

Pese a los escasos avances para dar paso a efectuar la integración, debido a la negativa de varias de las naciones del hemisferio, los diferentes trabajos al amparo de este proceso han tenido resultados interesantes, y en materia aduanera no ha sido la excepción. De esta manera se han hecho recomendaciones sobre cuestiones aduaneras encaminadas a facilitar los negocios internacionales y estas se traducen en las siguientes:¹⁵³

- A. Importación temporal de determinados bienes relacionados con viajeros de negocios. Su objetivo es establecer nuevos procedimientos aduaneros que permitan agilizar la entrada de documentos o ciertas mercancías publicitarias y otros bienes relacionados con los viajes de negocios, con suspensión de derechos aduaneros, sea que dichos bienes acompañen o no a la persona en viaje de negocios.
- B. Despacho expreso de envíos, tomando en cuenta las directrices que al respecto existen a nivel internacional, especialmente las referidas al despacho de envíos expresos de la OMA, pero conservando simultáneamente las actividades de control y selección aduaneras apropiadas.
- C. Procedimientos simplificados para envíos de bajo valor.
- D. Sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes, entre la comunidad empresarial y las administraciones aduaneras para fomentar procedimientos más rápidos de despacho.
- E. Sistema armonizado de designación y codificación de mercancías. Su objetivo es que se llegue a aplicar el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de 1996, al nivel de los seis dígitos.
- F. Divulgación de información aduanera - Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.
- G. Códigos de conducta aplicables a los funcionarios aduaneros.
- H. Análisis de riesgo/métodos de selección. Se pretende fomentar la utilización de sistemas de manejo de riesgos usados como criterios para las actividades de verificación requeridas, respetando, simultáneamente, la confidencialidad de la información. El objetivo principal sería permitir centrar la atención en las actividades de aplicación de disposiciones aduaneras con respecto a mercancías y viajeros de alto riesgo, al mismo tiempo que facilitar el despacho y movimiento de mercancías de bajo riesgo.

Como bien se mencionó, estas medidas buscan optimizar las condiciones de los negocios internacionales mediante la mejora de los procedimientos aduaneros. Así las indicaciones hechas inciden directamente en estos últimos. Estas consideraciones son importantes porque de concretarse en un futuro el ALCA, la delineación de políticas específicamente aduaneras es necesaria, y aunque el campo de aplicación tendrá que atender más aspectos, en esencia, con estas primeras recomendaciones se van planteando líneas fundamentales de acción.

¹⁵³ IZAM, Miguel. *Op. cit.*, pp. 55-58.

Resulta interesante destacar una de las medidas antes citada, que corresponde a la divulgación de información aduanera, mediante la Guía hemisférica sobre procedimientos aduaneros.¹⁵⁴ Debe decirse que esta guía resulta interesante porque es un mecanismo bastante completo sobre información de documentos, requerimientos y procedimientos aduaneros, actualizada al 12 de noviembre de 2000, de 34 países del ALCA. Sin embargo, es importante recalcar que el contenido de este documento sólo sirve como una referencia informativa, ya que no sustituye ni prevalece por sobre las legislaciones nacionales. Pero significa un modelo a seguir para posteriores métodos de compilación de información en la materia.

Así, la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas representa la conformación de uno de los bloques regionales más importantes del mundo. Como se mencionó al inicio, es el proyecto de integración comercial más ambicioso hasta ahora propuesto en el continente Americano. Sin embargo, pese a su importancia, es bien conocida la situación real por la que atraviesa el acuerdo, vislumbrando un escenario, cada vez más lejos del óptimo para su realización. Las enormes diferencias existentes entre las naciones integrantes del ALCA, niegan una pronta realización de este proyecto.

México por su parte, participa activamente en el Acuerdo, como una acción derivada de la diversificación en sus relaciones comerciales, parte de su política comercial. Al buscar unificar la región en beneficio del intercambio comercial, el ALCA, atiende problemas aduaneros dando como resultado la emisión de recomendaciones que permitan su solución. De esta forma, es un importante espacio de carácter regional que atiende el campo aduanero.

4.6 Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras (CCALA)

La firma del Memorando de Entendimiento sobre la prevención del contrabando y otros delitos aduaneros en la Zona del Caribe, tuvo como consecuencia la creación del Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras, en 1986, cuyo propósito era facilitar el intercambio de información, y mejorar la cooperación y asistencia mutuas entre las administraciones aduaneras, miembros de este organismo.

2.5.1 Objetivo y Organización

En la actualidad, los objetivos del Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras están orientados al “mejoramiento de los sistemas de comunicaciones, información e inteligencia, la capacitación y perfeccionamiento de oficiales de aduanas, la reforma y modernización de aduanas y la promoción de una cooperación permanente entre las administraciones aduaneras y otros organismos de aplicación de las leyes”.¹⁵⁵

Este Consejo está integrado por 34 países miembros, dentro de los cuales se encuentra México desde 1988. Es dirigido por un Comité Ejecutivo, compuesto por 12 miembros, los cuales son elegidos anualmente. El citado comité es responsable de

¹⁵⁴ Véase “Guía Hemisférica de Procedimientos Aduaneros”, ALCA en http://alca-ftaa.iadb.org/hgcp_spa.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

¹⁵⁵ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 247.

hacer cumplir la misión, objetivos y programas de trabajo derivados del Consejo. Cabe mencionar que el estado mexicano forma parte del Comité Ejecutivo desde 1990, participando activamente en éste.

La significación del Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras reside en la disposición creciente y permeable de las naciones, y específicamente de sus administraciones aduaneras, por tratar temas que afectan el campo aduanero, ya sea regional como lo es en este caso, o mundialmente, constituyendo organismos específicos que estudien éstos, buscando mejorar los aspectos técnicos de las aduanas, afectando favorablemente el desarrollo del comercio internacional; un claro ejemplo de ello es este organismo.

4.7 Tratados de Libre Comercio y Convenios Aduaneros suscritos por México

Los procesos de integración económica regional, bajo los cuales se desenvuelve el sistema internacional no pueden ignorarse, así el contexto mundial asiste a cambios cualitativos importantes y notorios que exigen respuestas acordes al mismo, y que afectan diversos aspectos, entre ellos, el desarrollo del comercio internacional, considerado un motor importante del crecimiento económico de los países. Actualmente, la política comercial de México esta basada en un modelo liberal, por lo que es la economía más abierta de Latinoamérica, además de ser el país con más acuerdos comerciales en el mundo. Así la diversificación de sus relaciones comerciales por medio de la concertación de tratados de libre comercio, forma parte importante de la estrategia de desarrollo del país. Estos acuerdos sitúan a México en una posición privilegiada, como uno de los países con más opciones para desarrollarse en el presente contexto del comercio internacional.

Además, en la demanda por facilitar las operaciones comerciales, las aduanas se ven en la necesidad de modernizar sus servicios y procedimientos. Un medio para ello es la participación de sus administraciones en foros internacionales que atiendan las problemáticas aduaneras, otro lo constituye la concertación de acuerdos que permitan la cooperación y asistencia aduaneras entre los países. México por su parte, entiende y enfrenta este entorno con su presencia activa en estos organismos y con la adhesión a varios convenios aduaneros. Así a continuación, se citan los principales acuerdos comerciales y convenios aduaneros de los que México es parte.

4.7.1 Tratados de Libre Comercio y Convenios Aduaneros suscritos por México

Hasta la fecha, México ha suscrito doce tratados comerciales con 43 países. Estos acuerdos promueven el libre comercio, mediante la eliminación de barreras arancelarias que afectan el desarrollo del comercio internacional. En el cumplimiento de su objetivo primordial, estos tratados comprenden diversos aspectos que van desde el propio intercambio de bienes y servicios hasta mecanismos de solución de controversias, que pudieran surgir sobre aspectos tratados en los mismos.

El primer tratado de libre comercio firmado por México fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este tratado tiene una significancia especial, por su primacía y por comprender a una importante región económica, además de considerar que dentro de los países miembros de este acuerdo, se encuentra Estados Unidos, potencia económica con la cual se realiza la mayor parte del comercio exterior

total de la nación mexicana (*vid. infra*, p. 36). Por ello, y porque la estructura de este tratado se contempla para la adopción de otros acuerdos comerciales suscritos por México, a continuación se esquematiza su composición:

Tabla 4. Estructura general del TLCAN

<p>1. Aspectos Generales I. Disposiciones Iniciales II. Definiciones Generales</p>
<p>2. Comercio de bienes a. Trato nacional y acceso de bienes al mercado b. Reglas de origen c. Procedimientos aduaneros d. Energía y petroquímica básica e. Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias f. Medidas de emergencia</p>
<p>3. Barreras técnicas al comercio IX. Medidas relativas a la normalización</p>
<p>4. Compras del Sector Público X. Compras del sector público</p>
<p>5. Inversión, servicios y asuntos relacionados XI. Inversión XII. Comercio transfronterizo de servicios XIII. Telecomunicaciones XIV. Servicios Financieros XV. Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado XVI. Entrada temporal de hombres de negocios</p>
<p>6. Propiedad Intelectual XVII. Propiedad intelectual</p>
<p>7. Disposiciones administrativas institucionales XVIII. Publicación, notificación y administración de leyes XIX. Revisión y solución de controversias XX. Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias</p>
<p>8. Otras disposiciones XXI. Excepciones XXII. Disposiciones finales</p>
<p>ANEXOS</p>

Fuente: MORENO VALDEZ, Hadar, *et al. Comercio Exterior sin Barreras*, 4ª ed., México, ISEF, 2004, pp. 221-222.

Como puede apreciarse, el capítulo V del tratado hace referencia directa a los procedimientos aduaneros, donde cuestiones sobre la permanencia de las administraciones aduaneras o la legislación respectiva al despacho de las mercancías son tratadas. Entre los temas más sobresalientes que trata este capítulo se encuentran: el control de los movimientos de bienes efectuados entre los países miembros; y la existencia de una *guía para los procedimientos aduaneros en el TLCAN*, la cual es complementaria del *manual de procedimientos aduaneros del TLCAN*, el cual contiene información precisamente de los procedimientos que se tienen que seguir para la entrada de las mercancías y de los trámites posteriores que deben cumplirse, cuyo objetivo consiste en facilitar las operaciones del comercio exterior para los importadores y de los exportadores, entre otras.

“Los temas sobre procedimientos aduaneros más debatidos tienen relación con la necesidad de simplificar los datos requeridos para una transacción comercial, pero que al mismo tiempo permitan a lo menos que las aduanas tengan la información adecuada para determinar si una mercadería es admisible, y sepan con certeza si un

barco debe ser examinado. Otros ámbitos de la discusión tienen que ver con la posibilidad de generar las condiciones adecuadas para lograr crear un sistema más eficiente de pago, que sirva no sólo a los grandes importadores, sino también a los pequeños”.¹⁵⁶ Debe hacerse mención de que como parte de una dinámica del funcionamiento de este acuerdo, los procedimientos aduaneros van tomando cierta significancia, por lo que existen subgrupos de aduanas que realizan reuniones cuatro veces al año para atender aspectos prioritarios que vayan surgiendo como consecuencia de esta materia.

Básicamente, los tratados de libre comercio suscritos por México se delinearán bajo la estructura antes mencionada; como se puede observar, atienden los temas más importantes que se vinculan con el intercambio comercial. Revisado lo anterior, se puede dar paso a la cita de los acuerdos comerciales de los que el Estado mexicano es parte, no sin antes hacer la aclaración que tanto los procesos de negociación como las condiciones mismas bajo las cuales se realizaron éstas, son exclusivos de cada acuerdo:

Tabla 5. Tratados comerciales firmados por México

Acuerdos comerciales	Publicación en el Diario Oficial
1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	20 de diciembre de 1993
2. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (G3)***	20 de diciembre de 1993
3. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica	9 de enero de 1995
4. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia	11 de enero de 1995
5. Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua	1 de julio de 1998
6. Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos	28 de julio de 1999
7. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea	26 de junio de 2000
8. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel	28 de junio de 2000
9. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte)	14 de Marzo de 2001
10. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio	29 de junio de 2001
11. Acuerdo Complementario Económico entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental de Uruguay	28 de febrero de 2001
12. Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón	31 de marzo de 2005

*** A partir del 19 de noviembre de 2006 en el TLC del G-3 participan sólo México y Colombia.

Fuente: “Negociaciones comerciales”, Secretaría de Economía en <http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2113#>, página consultada el 29 de enero de 2007.

El TLCUEM sin lugar a dudas constituyó la iniciativa comercial más importante celebrada por México después del TLCAN, sin embargo, la contemplación de otros

¹⁵⁶ IZAM, Miguel. *Op. cit.*, p. 65.

mercados como Japón también son significativos. Otro ejemplo, es el tratado con Israel, que en materia de asistencia técnica es conveniente y productivo. Todos estos acuerdos en sí representan una diversificación evidente de las relaciones comerciales, los cuales sitúan al país en una posición privilegiada para beneficiarse del comercio internacional, y de todo lo que éste trae consigo.

4.7.2 Convenios Aduaneros celebrados por México

Por su parte, los convenios aduaneros son importantes porque atienden específicamente la materia aduanal, así la celebración de los mismos beneficia la modernización y adecuación del sistema aduanero nacional el contexto externo. Ya se ha mencionado, anteriormente, la importancia de realizar acuerdos en materia aduanera, por lo que para efectos del presente estudio, este apartado sólo se abocará a citar los convenios de carácter aduanero suscritos por México, a través de la Administración General de Aduanas, órgano competente para esta actividad.

Sin embargo, primero es necesario mencionar que estos convenios al ser efectuados por las Administraciones de aduanas, tienen un carácter de “*acuerdos interinstitucionales*” de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, sin que ello afecte su cumplimiento obligatorio por parte de las autoridades aduaneras concernientes. Así, para el presente estudio, los *convenios aduaneros*¹⁵⁷ celebrados por México se clasifican en:

I. *Convenios aduaneros multilaterales*. Dentro de los acuerdos multilaterales de competencia aduanera se pueden destacar los siguientes:

- Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas
- Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
- Acuerdo de Valoración Aduanera de la OMC, de 1994, y Acuerdo sobre Normas de Origen publicados en el Diario oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.
- Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal, firmado en México en 1981, por 16 países.
- Convenio Aduanero para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA, adoptado en Bruselas el 6 de diciembre de 1961, entró en vigor el 30 de julio de 1963 y fue publicado en el Diario Oficial de México hasta el 28 de octubre de 1997.
- Convenio Aduanero para la Importación Temporal de Equipo Científico, en vigor desde el 15 de marzo de 1962.
- Convenio Aduanero para la Importación temporal de Equipo Profesional, con entrada en vigor el 10 de septiembre de 1971.
- Convenio Internacional para Facilitar la Importación de Muestras Comerciales y Materiales de Publicidad, su entrada en vigor fue el 3 de octubre de 1957.
- Convenio Aduanero relativo a las facilidades para la Importación temporal de Materiales para Ferias, exhibiciones, Exposiciones y eventos similares, entrando en vigor el 13 de julio de 1962.

¹⁵⁷ Véase “Convenios aduaneros”, Aduana México en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.asp>, página consultada 16 de octubre de 2006.

II. *Convenios aduaneros bilaterales*. Por su parte estos acuerdos, como su nombre lo indica, se efectúan específicamente entre la nación mexicana y otra nación, y pueden dividirse de acuerdo a la temática que encierran; de esta forma se agrupan en convenios de asistencia mutua, de facilitación aduanera y de intercambio de información.

A. Convenios de Cooperación y Asistencia Mutua

- Marco de Cooperación Aduanera entre México y estados Unidos de América, firmado en junio del año 2001, busca desarrollar proyectos entre ambas administraciones aduaneras en temas de operaciones fronterizas, aplicación de leyes y tecnología y procedimientos aduaneros.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Israel sobre Asistencia Mutua, celebrado el 21 de noviembre de 1996, en México.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice sobre Asistencia Recíproca entre sus Administraciones de Aduanas, 20 de septiembre de 1991.
- Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas, suscrito en México el 16 de marzo de 1990.
- Acuerdo sobre la asistencia Mutua entre los servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América, firmado el 20 de junio de 2000 y que sustituiría el acuerdo de 1976.

B. Convenios de Facilitación Aduanera

- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala, celebrado el 16 de julio de 1990.
- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Costa Rica, suscrito el 27 de agosto de 1991.
- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, firmado el 27 de mayo de 1997.
- Acuerdo de Facilitación Aduanera entre la Administración General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos y la Aduana General de la República de Cuba, concertado el 15 de diciembre de 1986.

C. Convenios de Intercambio de información

Estos acuerdos buscan optimizar el funcionamiento de las aduanas, así como prevenir, investigar y evitar las infracciones aduaneras, mediante el intercambio de información. De esta forma, México ha celebrado los siguientes convenios respecto a esta materia:

- Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita, firmada el 15 de enero de 1981, en Washington, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1983.

- Convenio de Asistencia Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa encaminado a la Prevención, la Investigación y la Represión de los Fraudes Aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países, firmado el 11 de marzo de 1983, en México.
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el Fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras, suscrito el 8 de febrero de 1982.

La participación de las naciones, y de sus organismos aduaneros, en los diversos foros de competencia aduanera es trascendente en el actual escenario internacional, ya que la actividad aduanera, y todos los procedimientos generados de ella, se verán nutridos por todas las políticas, medidas, normas, etcétera, emanadas de los organismos y convenios internacionales en este ámbito. La creación de organismos internacionales específicamente aduaneros, no es una casualidad, pues tienen su razón de ser en la necesidad por adaptar a las aduanas y a sus procedimientos a los procesos actuales permeables en un sistema globalizador, traducidos en una creciente y constante innovación tecnológica, así como una clara tendencia hacia la integración regional comercial y económica.

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA ADUANERO MEXICANO

Hasta el momento se ha abordado a groso modo la importancia que tiene el comercio internacional en las presentes relaciones mundiales. Esta creciente dinámica en los intercambios comerciales es claramente percibida en la interacción entre las naciones, ya que se ha incrementado en grandes proporciones durante los últimos años; por lo que ante este escenario, Estados y otros sujetos internacionales distintos de ellos, como lo son las organizaciones internacionales, buscan establecer medidas, directrices y/o acciones (traducidas en políticas económicas, de integración, acuerdos comerciales, etcétera) no sólo correspondientes al aspecto comercial, sino también en las diversas temáticas desprendidas del mismo, como la materia aduanera.

Actualmente, con la adopción de muchas de las políticas que promueven la apertura económica por parte de los países, se pudiera cuestionar la presencia —e incluso suponer una paulatina desaparición— de aquellos entes tradicionalmente encargados de regular y proteger las economías nacionales: las aduanas. Sin embargo, son precisamente estas medidas, las que no sólo justifican sino que redefinen a estas unidades administrativas dotándolas de mayor importancia al constituirse como instrumentos necesarios para la fiscalización, pero además fundamentales para promover y facilitar el comercio exterior.

En el caso de México, como se revisó, se estima que las exportaciones representan el 30% del PIB nacional (*vid infra*, pp. 36-37), por lo que estas unidades administrativas se encuentran directamente involucradas con este porcentaje de la economía nacional en la parte operativa de los intercambios comerciales. Por ello, el tema aduanero es un asunto estratégico que interesa tanto a los contribuyentes que efectúan las operaciones de comercio exterior como al gobierno en particular, pues gran parte de las atribuciones aduaneras tienen como fin el proteger ciertos sectores productivos nacionales, pero también fomentar la actividad comercial externa, ambas acciones importantes para la economía nacional. De esta manera, a continuación se trata el Sistema Aduanero de México, caso concreto de esta tesis; se hace una revisión general de su estructura, observando a las autoridades, con sus respectivas funciones, que integran el aparato estatal en el campo aduanero.

5.1 La Aduana

Antes de referirse al funcionamiento del Sistema Aduanero de México resulta importante precisar el concepto “aduanas”, ya que esta palabra puede hacer referencia a diferentes connotaciones, las cuales van desde “el lugar” por donde entran y salen las mercancías, hasta “la autoridad” encargada de atender las cuestiones aduaneras. Igual de significativo es el hecho de definir la expresión *sistema aduanero mexicano*, considerando que es el término específico utilizado en esta temática para denominar a la aduana nacional.

5.1.1 Concepto de Aduana

La palabra aduana tiene dos vertientes en su definición etimológica; la primera proviene del nombre arábigo “*divanum*” que es “*la casa donde se recogen los derechos*”, posteriormente fue cambiando a “*divana*”, “*duana*” y finalmente en “*aduanas*”. La segunda corriente, por su parte, hace referencia a la palabra “*divan*”

proveniente del vocablo persa, cuyo significado es “*el lugar de reunión de los administradores de finanzas*”, evolucionando a la palabra árabe “*diovan*” y luego al italiano “*dogana*”, quedando con el término actual, “*aduana*”.¹⁵⁸ Como puede apreciarse hubo una transformación en la palabra, que lógicamente fue acompañada de una evolución en el significado, sin embargo se percibe que en ambas acepciones se hace referencia al término como “un lugar”, y específicamente en el primer juicio, se señala la captación de impuestos.

El vocablo aduana responde a diferentes concepciones, una es “la representación física del estado nacional y el punto que separa una frontera nacional de otra”, pero también, se puede considerar bajo este término a “las unidades administrativas de la administración pública centralizada en materia aduanal”, es decir, al aparato estatal en este ámbito.¹⁵⁹

Su definición no queda sólo allí, por su parte el Consejo de Cooperación Aduanera define a la aduana como “los servicios administrativos especialmente encargados de la aplicación de la legislación relativa a la importación y 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”.¹⁶⁰ En esta última concepción, se puede apreciar, por una parte, el señalamiento del concepto como un servicio, pero además, implícitamente se hace referencia también a la autoridad administrativa como la encargada de desempeñarlo. Pero estos significados no son los únicos, una garita; un recinto fiscal; el conjunto de éstos, también hacen connotación a la palabra aduana.

La misma ley mexicana presenta tres interpretaciones para este término¹⁶¹: *la aduana como un lugar autorizado*, cuya acepción se encuentra en el artículo 7, fracción I del Reglamento de la Ley Aduanera; *la aduana como recinto fiscal*,¹⁶² su referencia puede observarse en diferentes partes de la Ley Aduanera (artículos 32, 35 o 93) y en el mismo Código Fiscal de la Federación en su artículo 105, fracción IX; y finalmente, *la aduana como autoridad*, es decir, las unidades administrativas al formar parte de las dependencias correspondientes en esta materia, son consideradas como autoridades aduaneras y por lo tanto parte de las aduanas, así la legislación atiende a este significado en el artículo 10 segundo párrafo, o en el artículo 14 primer párrafo, ambos de la Ley Aduanera, entre otros. No obstante, hay que señalar que la imprecisión de este concepto en la ley no causa un mayor problema que el de apreciación, por lo que la palabra aduana atenderá a la definición aplicable según sea el caso.

Pedro Trejo Vargas, señala que la aduana es “el ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros

¹⁵⁸ Véase TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero Mexicano*. p. 117.

¹⁵⁹ ACOSTA ROCA, Felipe. *Trámites y Documentos en Materia Aduanera*, 3ª ed., México, ISEF, 2005, p. 21.

¹⁶⁰ WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999, p. 11.

¹⁶¹ Véase ROHDE PONCE, Andrés. *Op. cit.*, pp. 93-95.

¹⁶² El *recinto fiscal*, es el área o lugar donde se llevan a cabo las funciones de fiscalización, manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de mercancías de comercio exterior, así como el despacho aduanero, y que es administrado por las autoridades aduaneras.

por las diferentes fronteras del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta”.¹⁶³ En esta definición, nuevamente se hace hincapié en su función de servicio, la cual debe ser provista por el Estado.

A pesar de las diferentes acepciones, es posible agrupar las utilidades de la palabra, principalmente, en los siguientes conceptos: un lugar, un servicio, una autoridad. Así puede explicarse que al hablar del término aduana se haga referencia a una aduana física -es decir, el lugar autorizado por donde entran y salen las mercancías para la importación, exportación o tránsito-, o a otra parte del conjunto operativo del Estado en materia aduanera.

Es por ello que debe apreciarse la amplitud de elementos que encierra este vocablo, que si bien no son sinónimos, la utilización del mismo en los diferentes casos citados sí es correcta; además existe una lógica relación de los conceptos entre sí. De esta manera, se puede desprender que el cúmulo de ellos constituye un sistema y que al referirse al campo aduanero puede denominarse como *sistema aduanero*. Y es precisamente éste el término que se considera apropiado, en el presente trabajo, para citar a la aduana nacional en su totalidad, ya que para los efectos de este estudio no se hace referencia a un solo concepto, sino que se aborda al aparato estatal con competencia aduanera, en su conjunto.

5.1.2 Definición de Sistema Aduanero Mexicano

Como sistema se entiende a un conjunto de objetos, reglas y/o elementos que se relacionan entre sí sobre una temática específica. Al llamarlo aduanero, lógicamente hace mención a la materia aduanera, ya sea su legislación o su campo de operación, así como las autoridades competentes. Finalmente, por ser la aduana de México el caso concreto de estudio se da lugar para utilizar el término *Sistema Aduanero Mexicano*.

Por su parte Pedro Trejo Vargas precisa que el Sistema Aduanero de México es “el conjunto de leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados lógicamente entre sí que tienen como objeto regular la entrada de mercancías de comercio exterior a nuestro país o su salida del mismo”,¹⁶⁴ definición a la que deben incluirse los campos físicos de aplicación de la mencionada normatividad y las autoridades correspondientes para ejecutarla.

5.1.3 Funciones de la Aduana

El incremento del comercio exterior del país, representa también un crecimiento en las operaciones aduaneras, por lo que la participación de la aduana mexicana no solo en el los intercambios comerciales, sino en la economía nacional es preponderante. Jorge Witker señala que “los procesos de globalización e interdependencia geográfica han sometido al estado nacional contemporáneo a un proceso de transformación que de una u otra forma conmueven y modifican su estructura. A ello sumamos la indiscutible

¹⁶³ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero Mexicano*. p. 117.

¹⁶⁴ *Ibidem*. p.19.

cosmopolitización de la política como consecuencia de las relaciones económicas, tanto en el ámbito interno como en el internacional".¹⁶⁵ Por ende, las directrices y políticas derivadas de estos procesos han impactado en las aduanas actuales, ocasionado que su función también se modifique.

Así, el papel de estas entidades gubernamentales ya no consiste únicamente en controlar, revisar y fiscalizar la entrada y salida de las mercancías al y del territorio nacional, sino que nuevas funciones se han adoptado, resultando sustantivas para la nación, como las que atienden aspectos de comercio exterior, pero además aquellas que se refieren a cuestiones de seguridad nacional. Así las funciones de la aduana pueden enumerarse de la siguiente manera:

I. *Control y fiscalización.* La aduana está encargada de controlar y vigilar el paso y el pago de la entrada y salida de mercancías al y del territorio aduanero, así como el cumplimiento de medidas de restricción y regulación no arancelarias. Las acciones de fiscalización y vigilancia aduanera resultan muy importantes porque coadyuvan a promover la competencia leal de los exportadores externos con los nacionales, pero además se protegen sectores sensibles de la economía. Esta función podría considerarse como una de sus funciones tradicionales por ejecutar, sin embargo también se encarga de otras, que también son importantes.

II. *Recaudación.* Es una función más de este papel tradicional, donde la aduana es la encargada de cobrar los impuestos y derechos aduaneros correspondientes al comercio, así como las cuotas compensatorias.

III. *Estadística.* Esta función es importante, ya que proporciona datos de los intercambios comerciales y de las operaciones aduaneras, muchos de ellos reflejados en la Balanza Comercial, y que sirven para hacer evaluaciones sobre el comercio exterior.

IV. *Prevención y sanción.* La prevención, obliga a la autoridad a detectar la incursión en infracciones o delitos de orden aduanero, como fraudes aduaneros, tráfico de mercancías prohibidas, que perjudican seriamente a sectores específicos o a la economía nacional en general. También está facultada para aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo con la infracción incurrida.

V. *Registro.* Esta función permite tener un control sobre las revisiones sanitarias y fitosanitarias de ciertas mercancías, además del cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias.

VI. *Verificación.* La aduana está encargada de certificar la documentación presentada de las mercancías, en lo que a certificados de origen y valor en aduana se refiere, y que son importantes para el despacho aduanero.

VII. *Facilitación y fomento del comercio exterior.* Así esta función resulta muy interesante –sin dejar de reconocer la importancia de las demás-, ya que se trata, precisamente, de la función sobre la cual versa el presente trabajo. Ya se ha mencionado como gracias al contexto internacional, y a los fenómenos existentes

¹⁶⁵ WITKER, Jorge. *Op. cit.*, p.13.

en el mismo, el surgimiento y la evolución de normas y medias delinear las políticas nacionales, y que en el caso del comercio exterior, específicamente de las aduanas, tampoco ha sido la excepción. La transformación de estas instituciones en un instrumento que permita facilitar y fomentar el comercio exterior es prioritaria. Así, la aduana ha evolucionado como respuesta a este escenario, donde la adaptación y modernización de sus instituciones y tecnologías son evidentes.

Esta función no es novedosa del todo, sin embargo la importancia que ha adquirido en los últimos años sí lo es. Ante un mundo globalizado, la aduana como un servicio público especializado requiere de ventajas competitivas claras que coloquen a México como un óptimo país para la exportación y la importación, e incluso para la atracción o captación de inversión extranjera directa, incidiendo en el incremento de estas operaciones. Por ello la eficiencia y rapidez con que se realicen las operaciones aduaneras, la utilización de tecnología de punta, la automatización y reducción de procedimientos administrativos, la cambiante legislación aduanera y de comercio exterior, se han vuelto una constante importantísima con el fin de modernizar a estas entidades.

La misma Convención de Kyoto de la OMA, señala la importancia de esta función para el comercio internacional, pues menciona que la aduana juega un papel primordial en el desarrollo del comercio internacional y del mercado mundial, ya que los regímenes aduaneros eficaces pueden tener una fuerte incidencia sobre la competitividad económica de las naciones. De acuerdo con este organismo, con un entorno mundial tan competitivo, el comercio internacional y la inversión extranjera fluyen hacia lugares que ofrecen la mayor eficacia, ayuda y facilitación para que estas actividades se efectúen; paralelamente, se alejan de aquellos países que son considerados por las empresas como burocráticos y sinónimos de costos elevados. Por ello, los procedimientos aduaneros no pueden ser utilizados como obstáculos al comercio, ni tampoco ser apreciados como tales; por el contrario se debe trabajar para hacerlos simples, eficientes, rápidos, y por lo tanto menos costosos.¹⁶⁶

De esta manera, la facilitación y promoción del comercio exterior por medio de los servicios aduaneros debe ser un elemento esencial para la prosperidad nacional. La participación de los países en el comercio internacional es necesaria pues constituye un factor del crecimiento económico. “En el actual contexto comercial internacional, la aduana cumple un rol fundamental no sólo en responder a los objetivos fijados por los gobiernos, sino que también en garantizar controles eficaces para asegurar los ingresos fiscales, el respeto de la legislación nacional, la seguridad y la protección de la sociedad. La eficacia y eficiencia de los procedimientos aduaneros influyen considerablemente en la competitividad económica de las naciones, en el crecimiento del comercio internacional y en el desarrollo del mercado global”.¹⁶⁷ Por esto, no debe olvidarse esta función, incluso podría apreciarse como un objetivo de la misma aduana nacional, y por el contrario

¹⁶⁶ Véase “La Convention de Kyoto : la douane au service du développement du commerce international”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/Fr/ANotrePropos/Kyoto.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2006.

¹⁶⁷ “Facilitación del Comercio. Iniciativas tomadas por la OMA en materia de facilitación del comercio y simplificación de los procedimientos aduaneros”, Servicio Nacional de Aduanas de Chile en http://www.aduana.cl/p4_principal/site/artic/20050802/pags/20050802094803.html, página consultada el 20 de septiembre de 2006.

debe seguir siendo considerada para la delimitación de políticas en el camino hacia la modernización de estas unidades administrativas.

Como es posible observar son diversas las funciones de la aduana, su papel tradicional de recaudadora de impuestos se ha transformado para redefinir su misión, y para mejorar el servicio aduanero que se brinda a los usuarios, ello como resultado de una adaptación y modernización que busca ser congruente con las exigencias de la globalización.

5.2 Antecedentes históricos del Sistema Aduanero de México

En el primer capítulo se mencionó que el surgimiento de los grupos humanos, paralelamente se originó del intercambio de bienes, haciendo manifiesta la existencia de un primitivo comercio, que con el paso del tiempo se fue ampliando y evolucionando llegando a la actual dinámica internacional que actualmente engloba esta actividad. Las aduanas, por su parte, han hecho lo propio. Surgen como consecuencia del aumento de los intercambios comerciales entre las civilizaciones, con el fin de cobrar impuestos por el paso de mercancías a un determinado territorio, instalándose en los puertos, principalmente, y en las fronteras.

Así, la constitución de aduanas o de instituciones semejantes se da desde épocas muy antiguas, civilizaciones como Egipto, Grecia o Roma son ejemplo de ello, ya que no sólo fueron imperios militares, sino que sus respectivos periodos se acompañaron de un claro florecimiento en el comercio, por lo que la creación de aduanas se hizo necesaria. El papel que desempeñaban las aduanas también fue evolucionando, por lo que el establecimiento de más aduanas y de nuevas funciones por cumplir, se hicieron manifiestas. En Roma, en el siglo IV, ya se señalaba como una facultad de la aduana el decomisar mercancías que no cumplieran con el pago de sus impuestos, además de que en los casos de infracciones, se encargaban de dictar las sanciones correspondientes. Además de las aduanas marítimas y fronterizas, en la época de la Edad Media, los señores feudales, ordenaron la creación de aduanas interiores, cuyo objetivo fue la tributación por el tránsito de las mercancías.

En México, el establecimiento de las primeras aduanas se da hasta el siglo XVII, sin embargo la actividad comercial estuvo presente desde la época prehispánica. “La aduana y el estado son facetas inseparables que evolucionan o involucionan bajo tendencias nacionales”.¹⁶⁸ El comercio, paralelamente también ha tenido su proceso de evolución. A partir de 1985, México abandona el modelo de sustitución de importaciones e inicia un profundo proceso de apertura comercial, que se ve reflejado en diversas reformas comerciales e implementación de medidas encaminadas a cumplir con este propósito; como muestra, la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986. Como consecuencia de esta acción, la nación mexicana implementó medidas acordadas con el organismo, entre muchas otras, se vio obligada a fijar determinados niveles arancelarios que iban del 0% al 35%, y que posteriormente se reducirían hasta quedar en cero. A continuación, en el siguiente cuadro se presenta el desarrollo de los principales acontecimientos que antecedieron a la actual aduana mexicana.

¹⁶⁸ WITKER, Jorge. *Op. cit.*, p. 13.

Tabla 6. Antecedentes históricos del Sistema Aduanero Mexicano

PERIODO		CARACTERÍSTICAS
Época Antigua	Periodo azteca	<ul style="list-style-type: none"> • Los pueblos mesoamericanos tuvieron un gran esplendor en la actividad comercial, cuya organización resultaba extraordinaria; el trueque, los sistemas de valor y medida definidos, la reglamentación de los tianguis, así como el pago de tributos por los pueblos sometidos a sus dominadores eran algunos de los elementos característicos de la estructura que englobaba el intercambio comercial. Resulta interesante mencionar que en estas culturas existía el comercio local y el comercio externo, en la civilización azteca, de este último se encargaban los "<i>pochtecas</i>".
	Periodo colonial	<ul style="list-style-type: none"> • El Descubrimiento de América modificó la estructura del comercio en la ahora llamada Nueva España. • La Corona Española constituyó un monopolio mercantil, vigilado y manejado por dos instituciones: la Casa de Contratación de Sevilla (creada en 1503) y la Universidad de Cargadores de las Indias, la primera encargada de controlar y fiscalizar los intercambios comerciales, y la segunda como tribunal en materia comercial; constituyendo la primera estructura en materia aduanal. • Existían dos principales tributos: <i>el almojarifazgo</i> y <i>la alcabala</i>, impuestos a la importación y a las transacciones respectivamente. • En 1776 se crea la Real Aduana del Puerto de Acapulco. • En 1795 se constituye la 1ª asociación de agremiados de comerciantes con el nombre de Consulado de Comerciantes de Veracruz. • El comercio se caracterizó por estrictas limitaciones y restricciones de España, que ocasionaron un incremento en el contrabando y la piratería.
	Periodo independiente	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura comercial con las demás naciones que quisieran comerciar. • Expedición del <i>Arancel General Interno para los gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio del Libre Imperio</i>, publicado el 15 de diciembre de 1821. Este documento especificaba la estructura y el funcionamiento del aparato aduanal estatal, haciendo referencia en que la sección de aduanas se encontraba adscrita a la Secretaría de estado y al Despacho de Hacienda. • Celebración de varios tratados bilaterales de comercio: con Colombia en 1824, con Gran Bretaña en 1827, con Estados Unidos en 1831, entre otros. • El 18 de abril de 1928 se publica la Ley Aduanera.
Época moderna	Re-forma	<ul style="list-style-type: none"> • Se reforma el arancel de aduanas marítimas para beneficiar al comercio exterior. • Se mantienen y se fomentan las relaciones con potencias extranjeras.
	Porfiriato	<ul style="list-style-type: none"> • El 19 de febrero de 1900 se publica en el Diario oficial de la Federación, la creación de la Dirección General de Aduanas, con 36 aduanas a su cargo y 4 zonas de gendarmería fiscal. • El 12 de junio de 1907, se crea la Aduana de México, instalada en el antiguo edificio de la Casa de Contratación y de la Real Aduana en la plaza de Santo Domingo, con una sección de correos.
Época contemporánea	Revolucionaria	<ul style="list-style-type: none"> • En 1916 se publica la nueva tarifa de aranceles, disminuyéndolos en artículos de primera necesidad y aumentándolos en artículos considerados de lujo, además el único producto prohibido era el opio. • Se reducen las tarifas de importación a mercancías indispensables para el consumo nacional, además se establecen diferentes tarifas sobre el comercio para beneficiar a países que no ejercieron restricciones en su comercio con México, como consecuencia de la Primera Guerra mundial
	Postrevolución	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de una política <i>proteccionista</i> a través del modelo de <i>sustitución de importaciones</i>. • En 1931 se expide el reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, en este último se señalaba que la primera se ubicaba dentro de las Oficinas de Servicios Generales de la segunda. Sin embargo posteriormente hubo varias reformas a los reglamentos. • El 30 de agosto de 1935 se publica la nueva Ley Aduanera, que modifica la de 1928, entrando en vigor en 1936.

Apertura comercial	<ul style="list-style-type: none"> •En 1982 se publica la Ley Aduanera que reemplaza la anterior, quedando vigente hasta 1996. •Inicio de la apertura comercial. •El 1986, México se incorpora al GATT y en mayo de 1988 al CCA, además de adaptó la nomenclatura del Sistema armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, de la OMA en este mismo año. •El 25 de enero de 1993, nuevamente se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público (SHyCP), y se señala que la Dirección General de Aduanas cambia su nombre a Administración General de Aduanas, con 45 adunas en el país a su cargo. •En 1994 se separaron de la Resolución de reglas fiscales de carácter general, las correspondientes al comercio exterior, quedando estas últimas como Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; además se elaboró el Manual de Operación Aduanera, que actualmente es aplicado en todas la aduanas nacionales. •En 1995 se hace una reforma integral de la Ley Aduanera, que tiene como resultado la expedición de una nueva Ley Aduanera, que es la vigente, entrando en vigor a partir del 1º de abril de 1996. •El 6 de junio de 1996, es publicado en el DOF, el Reglamento de la ley Aduanera, entrando en vigor ocho días después. •Con las reformas a la Ley Aduanera se cambió el sistema aleatorio, implementándose el sistema de selección automatizado; se crearon las Administraciones Fiscales Regionales denominadas “CAFS”, para descentralizar la supervisión en las áreas operativas de la operación aduanera. Se integra la Policía Fiscal Federal como policía de vigilancia y control aduanero. también se hace obligatoria la intervención de los Agentes Aduanales, para el despacho de las mercancías. •Se privatizan recintos fiscales, denominados actualmente recintos fiscalizados, con el objeto de mejorar y depurar el almacenamiento de las mercancías. •El 1º de julio de 1997 se crea el Servicio de administración tributaria, dependiente de la SHyCP, al cual queda adscrita la Administración General de Aduanas. •En 1998 se reforma nuevamente la Ley Aduanera específicamente en la parte correspondiente al pago de contribuciones y fraude aduanero en general.
Administración actual 2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> •La Ley Aduanera sufre constantes reformas que buscan adecuarla para el cumplimiento de las funciones de la aduana nacional. •Se delega la responsabilidad de clasificación, determinación del valor en aduana y del origen de las mercancías a los agentes aduanales, reduciendo el papel de la autoridad a verificar el cumplimiento de la declaración. •Se instrumenta el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), que erróneamente se conoce como semáforo fiscal, ya que no es un sistema aleatorio, sino inteligente que se basa en el análisis de riesgos; además se implementó el sistema de selección automatizada en los reconocimientos. •Para el caso de las salas internacionales de pasajeros, se sustituyeron los semáforos fiscales por un mecanismo que determina si procede o no la revisión del equipaje. •Instalación de equipo de alta tecnología en distintas áreas y procedimientos, como una red informática de las labores aduaneras o sistemas de control vía rayos X, videos, etcétera, los cuales se modernizan constantemente. •Modificaciones en: el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías; el ingreso o extracción de las mismas por vía postal; los procedimientos administrativos aduaneros y las infracciones aduaneras; el reconocimiento de las mercancías; la valoración aduanera, entre otras.

Fuente: Datos de ADRIANO QUINTANA, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, estructura y política*, 2ª ed., México, Purrúa, 2003, pp. 11-165, V. t. TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*. México, SAT, 2003, pp. 25-37.

Al igual que las políticas económicas, fue necesario también readecuar el sistema aduanero. Esta transformación de la aduana nacional inicia con la misma apertura comercial, pero es a partir de 1994 que se empiezan a asumir las primeras medidas de carácter aduanero como instrumentos para liberar el comercio; de esta manera, se inician una serie de cambios estructurales en el sistema aduanero que continúan hasta hoy y que tienen como objetivo constituir una aduana más eficaz.

5.3 Estructura del Sistema Aduanero Mexicano

Se han revisado ya las funciones que la aduana mexicana tiene a su cargo, por lo que corresponde ahora abordar la estructura del Sistema Aduanero de México, observando a las autoridades competentes en esta materia, así como las atribuciones específicas de las mismas. Se debe tener en consideración que las facultades de las autoridades estatales se expresan en las leyes, y que por lo tanto son éstas últimas las que determinan lo que las autoridades pueden o no hacer.

Por ello es lógicamente entendible y por demás requerible la existencia de una legislación concreta en el campo aduanero (*vid infra*, 3.2). Así, las facultades de las autoridades aduaneras provienen directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Suprema de la nación, pero también se plasman en otras leyes más específicas que organizan y rigen la actividad aduanera, como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Aduanera, entre otras.

5.3.1 Autoridades y atribuciones en materia aduanera

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de poderes¹⁶⁹ del Supremo Poder de la Federación en: legislativo, ejecutivo y judicial, sin que puedan reunirse dos o más poderes en una sola persona; correspondiendo a éstos, las funciones básicas de establecer leyes, aplicar dichas leyes y resolver las controversias que surjan de esta citada aplicación de leyes, respectivamente.

De acuerdo con esto, la creación y expedición de leyes con carácter aduanero es una atribución propia del Congreso de la Unión;¹⁷⁰ mientras que la ejecución de las leyes, en este caso en materia aduanera, corresponde al Poder Ejecutivo Federal, que de acuerdo con el artículo 80 de la Carta Magna reside en una sola persona que es el Presidente de la República, el cual a su vez, para operar se auxiliará de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás entidades paraestatales –que constituyen la Administración Pública Federal-, y en su caso delegará atribuciones, de acuerdo con la normatividad correspondiente. Por ello, se observará que el aparato estatal de ejecución en el ámbito aduanero depende directamente de este poder.

¹⁶⁹ Véase artículo 49 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

¹⁷⁰ La facultad legislativa conferida estrictamente al Congreso de la Unión tiene dos excepciones, señaladas en los artículos 29 y 131, segundo párrafo, constitucionales, donde se otorgan facultades extraordinarias al poder ejecutivo para legislar.

5.3.1.1 Facultades del Poder Judicial

El Poder Judicial no es una autoridad directamente aduanera, sin embargo debido a su carácter jurisprudencial, se encuentra facultado para emitir dictámenes de diversos tópicos, entre éstos aquellos relacionados con procedimientos en materia aduanera.

5.3.1.2 Atribuciones del Poder Legislativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al señalar las atribuciones del Poder Legislativo en su artículo 73, y específicamente en temática aduanera son:

a) Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Bajo este criterio (fracción VII) se fijan los impuestos necesarios para que el Estado obtenga recursos (véase Ley de Ingresos de la Federación), y dentro de éstos se encuentran los impuestos y demás derechos aduaneros.

b) Establecer contribuciones sobre comercio exterior. Esta fracción XXIX del artículo citado, determina ya directamente la tributación del comercio exterior, como una atribución exclusiva de la Federación (que si bien corresponde al legislativo, también podrá delegarse al poder ejecutivo, como se presentará más adelante), por lo que este precepto legal es fundamento de la institución de los impuestos al comercio exterior, ya sean de importación o exportación, así como los derechos y aprovechamientos aduaneros, como el DTA, el IVA, el DTI, el IESPS, entre otros.

c) Expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades señaladas en este artículo. Como puede percibirse esta fracción XXX es la pauta que da origen a la legislación existente en este campo, como la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación, etcétera.

5.3.1.3 Facultades del Ejecutivo Federal

El poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución, señala en su artículo 89¹⁷¹ dos facultades fundamentales que competen al aspecto aduanero. La primera, considerada en la fracción X, consiste en:

“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado...”

Esta atribución es importante; el país ha celebrado numerosos acuerdos, ya sean comerciales, que desde luego contemplan políticas aduaneras, o específicamente de esta materia, y parece seguir buscando más y mejores relaciones comerciales, como si fuera una tendencia de los últimos años, pero como se puede ver es mas bien una obligación del poder Ejecutivo. Como parte de la política exterior, también se encuentra la participación en diversos foros internacionales aduaneros como necesaria y elemental para que el Estado mexicano esté presente y vigente, en el sistema internacional y en los temas aduaneros.

¹⁷¹ Véase Artículo 89, fracciones X y XII, de la *CPEUM*, *op. cit.*

La fracción XIII, marca como una facultad del Presidente el:

“Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;”

Esta fracción atiende a una cuestión sustancial de carácter aduanero, y hay que mencionar que tanto la fracción como el artículo en sí, no contemplan las aduanas aéreas, postales, interiores y de despacho, pero también debe considerarse que la redacción de este artículo corresponde al año 1917, por lo que la implementación de este tipo de aduanas no era considerada por las condiciones mismas de la época.

Otras facultades que menciona la Constitución para este poder y que deben considerarse son las señaladas en el artículo 131:

“Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia;...”

“El ejecutivo podrá ser facultado por el congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país...”

Es fácil apreciar, en el primer párrafo, la atribución obviamente aduanera, consistente en la grabación de las mercancías, y en el segundo párrafo, la facultad que se le otorga al Presidente consistente en que el ejecutivo puede tener atribución para legislar, en este caso en materia de comercio exterior, facultad permanente durante el periodo de un año y que debe ser solicitada por el propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, para que éste último apruebe la facultad mencionada. Esta atribución está sustentada, porque los cambios en las tasas arancelarias implican modificaciones en las leyes que el Congreso expide, y debido a los constantes cambios en los intercambios comerciales requiere de acciones rápidas que atiendan a estos escenarios, para no afectar la estabilidad de la producción o seguridad nacionales.

La Ley Aduanera por su parte también señala atribuciones concretas para el Presidente de la República,¹⁷² y por el mismo carácter de la ley, éstas ya son particularmente aduaneras:

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

¹⁷² Véase Artículo 143 de la *Ley Aduanera*, *op. cit.*

Como puede apreciarse, el primer inciso es una reiteración de lo señalado en el artículo 89, fracción XIII, ampliando esta facultad a la creación también de aduanas aéreas. Al ser la Ley Aduanera una ley de orden particular sobre una materia determinada, y no como la Constitución que es de orden general, se hacen extensivas y específicas las atribuciones de las autoridades involucradas. En sí, todas estas facultades que son conferidas al Ejecutivo atienden cuestiones estratégicas que puedan afectar o beneficiar el interés nacional, según sea el caso, y que constituye uno de los fines primarios de la ejecución de este poder.

5.3.1.2.1 Secretarías de Estado con facultades aduaneras

Como ya se ha aludido, para el cumplimiento de sus facultades el Ejecutivo Federal se apoya en las Secretarías de Estado, las cuales dependen del Ejecutivo Federal y que forman parte la Administración Pública Federal. La organización de esta actividad gubernamental, y por ende su normatividad, se establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).¹⁷³

La secretaría, que por sus atribuciones se encuentra directamente vinculada con el presente campo de estudio (el aduanero) es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que concentra precisamente las funciones aduaneras. Otras secretarías también tienen ciertas facultades que corresponden a la materia aduanera, sin embargo la operación y el aparato estatal aduaneros se reúnen en la citada secretaría, a través de sus diferentes dependencias.

De hecho no sólo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia a ello, sino que la misma Ley Aduanera, de manera más específica, señala a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la "Secretaría",¹⁷⁴ haciendo alusión a que es la facultada para desarrollar las atribuciones aduaneras conferidas al poder Ejecutivo, y a las establecidas en la propia ley.

De lo anterior, se expresa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia directa del poder Ejecutivo encomendada para realizar la función aduanera, dirigiendo los servicios aduanales y de inspección, pero además actuando, en su caso, como policía fiscal de la Federación, a través de sus distintos órganos administrativos subordinados (subsecretarías, unidades administrativas, etcétera). Por ello, la revisión a dicha secretaría se hará posteriormente de manera más puntualizada (*vid supra*, p. 113).

Mientras tanto, debe recordarse que hay otras Secretarías de Estado que también tienen algunas facultades en la materia, ya que por su campo de acción, es decir, por atender asuntos específicos, propiamente de la Secretaría correspondiente, pero sensibles de vinculación con la operación aduanera, afectan o inciden en atribuciones aduaneras; pero más allá de esta consideración, dichas facultades sirven como objeto de cooperación entre estas dependencias, en el fin de hacer cumplir las citadas funciones correspondientes al poder Ejecutivo. Las Secretarías de Estado cuyas atribuciones tienen competencia aduanera son:

¹⁷³ Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1977, última reforma publicada en el DOF el 2 de junio de 2006.

¹⁷⁴ Véase artículo 2, fracción I de la *Ley Aduanera*, *op. cit.*

Secretaría de Economía (SE). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 34, hace mención a las facultades de esta secretaría en materia aduanera y que consisten en:¹⁷⁵

“Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal” conforme a lo señalado en la fracción I.

La fracción V, menciona que esta secretaría se encargará de “estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior”.

Y finalmente en e la fracción VI se faculta a esta secretaría para estudiar y determinar mediante reglas generales, los estímulos fiscales necesarios para el fomento industrial, el comercio interior y exterior; por lo que de esta fracción normativa se desprenden Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Por el carácter mismo de esta secretaría se podría decir que es la que trabaja más estrechamente ligada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo que a funciones aduaneras se refiere; sin embargo las atribuciones de las otras secretarías (como la SEDENA, SAGARPA o la SEMARNAT), también son importantes e incluso fundamentales.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). De acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), fracción XVII, esta secretaría está encargada de “intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico”.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. En el artículo 32 Bis de la LOAPF, en su fracción XX, se señala que le corresponde a la SEMARNAT imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La SAGARPA por su parte, tiene competencia para proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y comercio exterior agropecuarios; según lo estipulado en el artículo 35, fracción XV de la LOAPF.

Secretaría de Salud. El ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales, es una atribución aduanera de esta secretaría y que está asentada en el artículo 39, fracción XV, de la LOAPF.

¹⁷⁵ Artículo 34, fracciones I, V y VI, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *op. cit.*

5.3.1.2.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como ya se ha mencionado es una instancia supeditada al poder ejecutivo, y por su parte, en lo que respecta al ámbito aduanero, está encargada de: 1) cobrar los impuestos, derechos y aprovechamientos federales, entre los cuales se encuentran los de carácter aduanero. Hay que recordar que la tributación y por lo tanto, el cobro de impuestos aduanales, forman parte de una de las funciones tradicionales de las aduanas, y en este caso, le corresponde a esta secretaría esta actividad. Pero además, 2) está delegada para organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, ya sean fiscales o aduaneros. También, 3) debe representar el interés de la Federación en controversias fiscales, por lo que en los litigios de carácter aduanero, le corresponde a ésta el defender los intereses de la nación.¹⁷⁶ De todo esto se entiende, que la estructura central administrativa del Ejecutivo encargada de realizar las funciones aduaneras es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Código Fiscal de la Federación, establece facultades de esta secretaría, que por su condición son de carácter también aduanero. Andres Rohde Ponce hace referencia e éstas clasificándolas en:¹⁷⁷

a) facultades de verificación y comprobación, que a su vez consisten en 1) rectificar los errores aritméticos que se descubran en las declaraciones que presenten los contribuyentes, 2) requerir a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, 3) practicar visitas domiciliarias, 4) practicar avalúos en toda clase de bienes, 5) verificación física durante su transporte y 6) recabar de funcionarios y empleados públicos informes y datos relacionados y conocidos con motivo del ejercicio de sus funciones. Esta función es muy importante ya que corresponde a la confirmación porque para el caso aduanero como ejemplo se refiere a documentación como los pedimentos; *b) facultades de determinación, liquidación y notificación de contribuciones omitidas*; *c) facultades de imposición de sanciones*; y *d) facultades de defensa jurídica*.

Todas estas facultades son extensivas de las atribuciones aduaneras conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que a su vez han sido emanadas como particulares del poder Ejecutivo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley Aduanera por su parte, ha hecho lo propio siguiendo esta misma línea. Y en lo que respecta a la Ley Aduanera, Rohde Ponce también hace una clasificación de las funciones atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (véase Facultades que tendrá la Secretaría, artículo 144 de la citada ley). De dicho ordenamiento se retoma la siguiente agrupación:¹⁷⁸

A. Facultades relacionadas con la organización y competencia de sus dependencias. Las atribuciones específicas son: 1) señalar la circunscripción territorial de las aduanas así como establecer y suprimir secciones aduaneras; 2) señalar dentro de los recintos fiscales el lugar por donde se ubicarán las oficinas administrativas de la aduana y sus instalaciones complementarias; 3) establecer la coordinación con otras

¹⁷⁶ Véase Artículo 31, fracciones XI, XII y XIII de la LOAPF, *op. cit.*

¹⁷⁷ Para un estudio más extenso véase ROHDE PONCE, Andrés. *Op. cit.*, pp. 186-200.

¹⁷⁸ *Ídem.*

dependencias y organismos públicos que apliquen medidas de seguridad y control en los recintos fiscales; 4) señalar mediante reglas de carácter general, las aduanas por las cuales se deberá practicar el despacho de determinado tipo de mercancías; y 5) manejar, almacenar y custodiar las mercancías en los recintos fiscales.

B. Facultades de verificación y comprobación. Para el cumplimiento de la legislación aduanera, la Secretaría está encargada de 1) comprobar que las importaciones y exportaciones de mercancías y el pago de las contribuciones, cuotas compensatorias y derechos causados se efectúen conforme a lo establecido en la ley; 2) verificar la exactitud de los datos contenidos en los pedimentos o declaraciones que presenten los contribuyentes; 3) solicitar a los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre mercancías de importación o exportación, y en su caso, sobre el uso que se haya dado a las mismas; 4) recabar de los funcionarios públicos, y autoridades extranjeras los datos y documentos que posean con motivo de sus funciones o actividades relacionadas con la importación, exportación o uso de mercancías, 5) asegurar que los agentes y apoderados aduanales cumplan en los despachos aduaneros con los requisitos respecto al equipo y medios magnéticos; 6) practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de importación o exportación en los recintos fiscales y fiscalizados; 7) verificar y supervisar el segundo reconocimiento y revisar los dictámenes que se emiten en el mismo; 8) comprobar el uso o destino de las mercancías exentas, con estímulo o franquicia; y 9) corregir y determinar el valor en aduana de las mercancías declaradas.

C. Facultades de inspección y vigilancia. De las atribuciones señaladas en el artículo 144, las que se colocan en este grupo son: 1) fijar los lineamientos de las operaciones de carga, descarga, manejo y circulación de mercancías de comercio exterior dentro de los recintos fiscales y fiscalizados; 2) ejercer en forma exclusiva el control y vigilancia sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos y aduanas fronterizas; 3) inspeccionar y vigilar permanentemente la tenencia, el transporte y el manejo de mercancías; 4) verificar durante su transporte la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera; y 5) establecer marbetes o sellos especiales para las mercancías o sus envases, destinados a la franja o región fronteriza, así como establecer sellos con el objeto de determinar el origen de las mercancías.

D. Facultades reglamentarias o para la emisión de reglas generales de observancia obligatoria. En este inciso se sitúan las siguientes: 1) establecer precios estimados para mercancías que se importen y retenerlas hasta que se presente la garantía; 2) dictar medidas administrativas que se requieran para subsanar la situación; 3) expedir, previa opinión de la Secretaría de Economía, reglas para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte; 4) establecer unidades de medida diferentes a las señaladas en las leyes de los impuestos generales de importación y exportación; y 5) dictar las reglas correspondientes para el despacho conjunto.

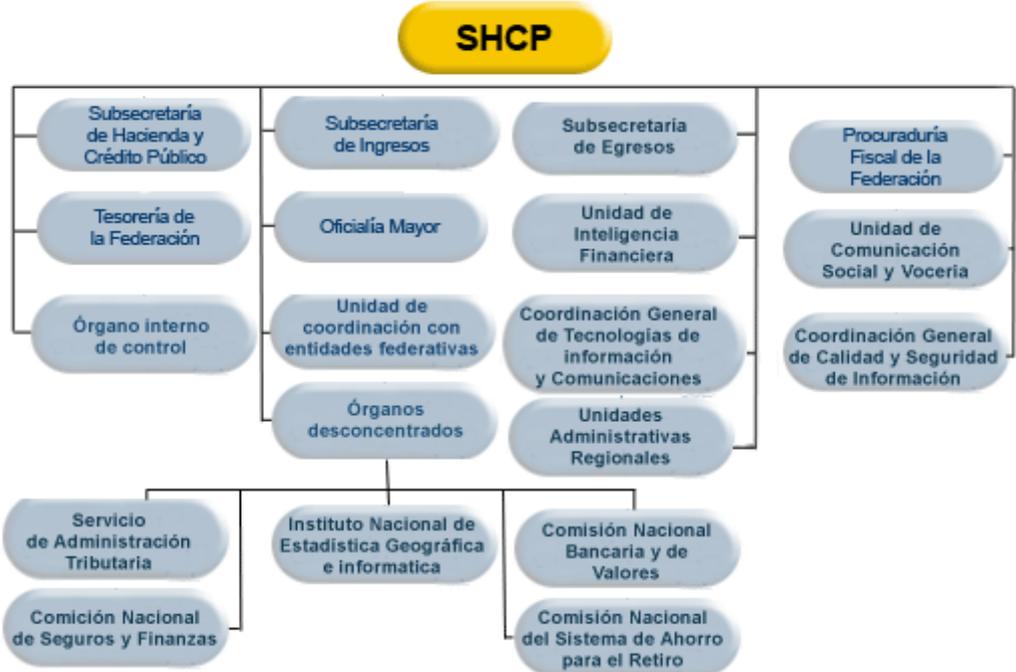
E. Facultades para la determinación y liquidación de créditos fiscales. Establecer la naturaleza, características, clasificación arancelaria, origen y valor de las mercancías de importación y exportación; y 2) determinar las contribuciones y aprovechamientos omitidos por los contribuyentes o responsables solidarios, son

funciones fundamentales que le competen a la Secretaría y que forman parte de este grupo.

F. Facultades sancionatorias. Dentro de estas atribuciones se encuentra comprobar la incursión en infracciones e imponer las sanciones que correspondan. Esta función es por demás importante, recordando el papel que tiene la aduana como policía fiscal.

G. Otras Facultades. Otras atribuciones que el artículo 144 de la Ley Aduanera le confiere a esta dependencia son: 1) perseguir y practicar el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, así como exigir el pago de las cuotas compensatorias; 2) determinar el destino de las mercancías que hayan pasado a ser propiedad del Fisco Federal y mantener la custodia de las mismas en tanto procede a su entrega; 3) otorgar, suspender y cancelar las patentes de los agentes aduanales, así como otorgar, suspender, cancelar y revocar las autorizaciones de los apoderados aduanales; 4) cancelar las garantías a precios estimados; 6) cumplir las atribuciones conferidas en tratados o acuerdos internacionales de los que México sea parte; 7) dar a conocer la información contenida en los pedimentos; 8) suspender el despacho aduanero de acuerdo a lo establecido en la fracción XXVIII; 8) microfilmear o grabar en discos ópticos o en cualquier otro medio, los documentos que se hayan proporcionado a las autoridades aduaneras; y 9) ordenar y practicar el embargo precautorio de las cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago, cuando se incurra en la infracción correspondiente.

Figura 3. Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

Como se ha presentado y acentuado, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público básicamente la encargada de realizar las funciones aduaneras; en este campo resultan muchas y diversas las actividades que debe cumplir, por lo que, al igual que

el Ejecutivo, la Secretaría para la ejecución de sus atribuciones, delega las mismas en sus órganos dependientes. Actualmente, las facultades aduaneras prácticamente se efectúan por medio de uno de sus órganos desconcentrados denominado *Servicio de Administración Tributaria*.

5.3.1.3.2.1 Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El Servicio de Administración Tributaria, conocido coloquialmente como SAT, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, el cual posee un carácter de autoridad fiscal, cuya gestión es autónoma. Tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria; así, puede observarse que el SAT es el encargado de dirigir el servicio aduanero del Estado.¹⁷⁹

Es oportuno mencionar que, como puede verse, muchas de las atribuciones, especialmente las aduaneras, establecidas en las leyes, reglamentos y demás disposiciones, asignadas a la Secretaría de Hacienda, son transferidas a este órgano por lo que prácticamente, y sólo las concernientes a esta materia, son las mismas. Por ello, a continuación sólo se citan las que atañen al capo aduanero (para revisar las atribuciones del SAT, véase el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria):

II. Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;

IV. Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

VI. Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

VII. Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

XIII. Proponer, para aprobación superior, la política de administración tributaria y aduanera, y ejecutar las acciones para su aplicación. Se entenderá como política de administración tributaria fiscal y aduanera el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

El SAT es regido por la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria, mejor conocido como RISAT.¹⁸⁰ De igual forma que la Secretaría de Hacienda, este órgano delega sus diversas funciones en unidades administrativas supeditadas a éste, para su cumplimiento.

¹⁷⁹ Revisar *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, última reforma el 12 de junio de 2003.

¹⁸⁰ *RISAT* publicado el 6 de junio de 2005, en el DOF, última reforma publicada el 12 de mayo de 2006.

Figura 4. Organigrama del Servicio de Administración Tributaria



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

I. Administraciones Generales competentes en materia aduanera

Las instancias derivadas del SAT, competentes para ejecutar las atribuciones de carácter aduanero (objeto del presente estudio), son: la Administración General de Grandes Contribuyentes, la Administración General de Recaudación, la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, la Administración General Jurídica y la Administración General de Aduanas.

Cada una de ellas atiende determinadas actividades particulares de la actividad, sin embargo la que concentra la mayor parte del aparato estatal específicamente aduanero, por ser la encargada del despacho aduanero, es la que en su propio nombre hace referencia a este campo: *la Administración General de Aduanas*. Debido a esto, se hace mayor referencia a esta unidad administrativa, tratándola en un apartado propio (*vid. supra*, p. 119), mientras que las demás serán abordadas de forma más general, pero naturalmente haciendo hincapié en su jurisdicción aduanera.

A. Administración General de Grandes Contribuyentes. Las atribuciones aduaneras de esta unidad se establecen el artículo 19, apartado A, del Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria (RISAT) y consisten básicamente en: 1) establecer criterios de interpretación para las disposiciones fiscales y aduaneras; 2) participar en la elaboración de proyectos que den cumplimiento a las obligaciones contraídas por la celebración de convenios, acuerdos y tratados internacionales, así como opinar sobre propuestas para reformas las legislaciones fiscal y aduanera; 3) participar en la elaboración de documentos aduaneros; 4) recaudar los impuestos aduaneros y concentrarlos en la unidad correspondiente de la SHyCP; 5) vigilar el cumplimiento de presentar declaraciones y en su caso solicitar y exigir documentos relativos a trámites aduaneros; 6) ordenar y practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, inspecciones, actos de vigilancia y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras para comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias; 7) determinar la clasificación arancelaria de las mercancías, el valor en aduana, los impuestos federales; 8) tramitar, resolver, en su caso emitir sanciones y notificar de las resoluciones, sobre los procedimientos aduaneros que se deriven de sus facultades de comprobación; 9) verificar la legal estancia en el país de mercancías de comercio exterior, tramitar y resolver resoluciones en materia de certificados de origen y cuotas compensatorias.

Es fácil apreciar la gran cantidad de facultades que tiene en materia aduanera, sin embargo es importante mencionar que esta administración en particular, compone sus funciones de otras administraciones centrales y regionales, agrupándolas en una sola dependencia para atender a “los grandes contribuyentes”, que de acuerdo con este mismo artículo, apartado B, son la Federación, los estados de la República, el Distrito Federal, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, los partidos políticos, etcétera.¹⁸¹ Por lo que esta dependencia encierra muchas atribuciones, pero atiende a un sector específico.

B. Administración General de Recaudación. La competencia de esta instancia se encuentra en el artículo 25 del RISAT, donde aparecen como facultades aduaneras: 1) establecer la política y los programas que deben seguir las unidades adscritas en materia de recaudación de impuestos (como las Administraciones Locales de Recaudación) y aprovechamientos, otorgamiento de estímulos fiscales y devolución de contribuciones; y 2) participar en el diseño de los sistemas de recaudación, así como diseñar y aprobar los formatos oficiales de documentación aduanera como pedimentos, declaraciones, entre otros. A diferencia de la administración anterior, en ésta se puede ver claramente que atiende a una función específica de recaudación de impuestos.

C. Administración General de Auditoría Fiscal Federal. El artículo 16 es el que consigna las atribuciones de esta unidad administrativa, de las cuales se destacan las relativas al campo aduanero y que a continuación se mencionan: 1) establecer la política y los programas que deben seguir las unidades adscritas en materia de revisión de las declaraciones de los contribuyentes, visitas domiciliarias; auditorías, inspecciones, reconocimiento aduanero; cumplimiento de las obligaciones aduaneras, embargo precautorio y demás procedimientos aduaneros derivados de las facultades de comprobación; así como determinar las bases de los impuestos generales al comercio exterior; 2) imponer liquidaciones, multas y sanciones por infracciones aduaneras, además verificar el cumplimiento de regulaciones y restricciones arancelarias, y vigilar e inspeccionar los recintos fiscales y fiscalizados; 3) ordenar, practicar y resolver los procedimientos aduaneros desprendidos de las facultades de comprobación; 4) declarar las mercancías que pasa a ser parte del Fisco federal; y 5) determinar el pago de créditos fiscales determinados por esta administración.

Esta instancia, se encarga de revisar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, por lo que atiende los procedimientos aduaneros causados como consecuencia de estas facultades de comprobación, ya sean visitas domiciliarias, reconocimientos aduaneros, embargos precautorios, etcétera, por ello es que su competencia abarca desde las medidas y políticas que se van a implementar para efectuar dichos procedimientos, hasta la ejecución y resolución de los mismos.

D. Administración General Jurídica. Las facultades aduaneras que aparecen en el artículo 22, del mencionado reglamento, son: 1) establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, en materia de impuestos, derechos, aprovechamientos; 2) resolver las consultas que formulen los interesados en situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y aduaneras; 3) ordenar el pago, ya sea en

¹⁸¹ Véase artículo 17, apartado B, del *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*, *op. cit.*

dinero o en bienes equivalentes, del valor de las mercancías que, depositadas en los recintos fiscales y bajo la custodia de las autoridades aduaneras, se extravíen; 4) imponer o condonar multas por infracción a las disposiciones que rigen la materia de su competencia; 5) declarar la prescripción de los créditos fiscales y la extinción de las facultades de la autoridad para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, para determinar las contribuciones omitidas; 6) resolver los recursos administrativos hechos valer contra actos o resoluciones de ella misma o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria; y 7) representar al Servicio de Administración Tributaria en juicios mercantiles, civiles y en otros en que dicho órgano sea parte o en los que éste tenga interés.

La Administración General Jurídica funciona como una unidad de carácter legislativo, que resuelve las impugnaciones hechas a las resoluciones emitidas por las autoridades aduaneras, pero además es un órgano de representación del SAT, en aquellos casos donde se proceda en contra de este organismo.

En estas dependencias recaen gran parte de las funciones aduaneras, sobre todo, las referentes a la tributación, sin embargo la concentración de todo el despacho aduanero se localiza en la *Administración General de Aduanas* y en sus unidades administrativas subordinadas.

II. Administración General de Aduanas (AGA)

La Administración General de Aduanas es una entidad del gobierno federal, dependiente del Servicio de Administración Tributaria, que se encuentra dirigida por un Administrador General, además cuenta con diez administraciones centrales, 49 aduanas y alrededor de 180 unidades de servicio consistentes en secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales. A su vez, cada una de las administraciones centrales cuenta con un administrador central, de los cuales dependerán los administradores de áreas, subadministradores, los jefes de departamento y el personal de base.¹⁸²

Figura 5. Organigrama de la Administración General de Aduanas



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

¹⁸² Véase TREJO VARGAS, Pedro. *Op. cit.*, p. 126.

Las funciones de esta administración obviamente responden por completo a la temática aduanera, y se encuentran establecidas en el artículo 10 del RISAT, por lo que la revisión de este artículo es recomendable, sin embargo, debido a que anteriormente, ya se han revisado de manera amplia las facultades de las autoridades aduaneras, desde el poder Ejecutivo, hasta sus dependencias subordinadas, no se examina el citado artículo en este espacio. No obstante, debe retomarse la competencia de esta administración general y que consiste en:

“aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior; dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en materia aduanera; ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte; la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera; determinar los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera; establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías, determinando su clasificación arancelaria”.¹⁸³

Así, los principales objetivos de esta administración general son tres y consisten en: 1) la modernización del sistema aduanero, 2) el combate a los ilícitos aduaneros y 3) la transparencia y mejora de la imagen del servicio aduanero. Debe recordarse que la recaudación que se capta en las aduanas ubica a la Administración General de Aduanas como uno de los principales órganos del SAT. Ahora, de acuerdo con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, y con el objeto de cumplir con las mencionadas tareas que le han sido conferidas, la Administración General de Aduanas se integra por las siguientes unidades administrativas (artículo 10):¹⁸⁴

A. Administración Central de Operación Aduanera (ACOA). Esta administración está encargada de formular y plantear las normas aplicables a los espacios y a los servicios aduaneros, en cuanto al despacho se refiere, así como los derivados de éste, y a la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Consecuentemente, sus funciones son varias, y éstas se encuentran señaladas en el artículo 11, inciso A, fracciones I y II, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Muchas de estas atribuciones ya se han mencionado anteriormente; por su mismo campo de acción, prácticamente esta unidad administrativa concentra gran parte de las facultades que se le atribuyen al Servicio de Administración Tributaria y como consecuencia a la Administración General de Aduanas, ya que esta administración se ocupa, como ya se ha dicho, de las actividades derivadas del despacho aduanero.

Al mismo tiempo, tiene competencia sobre otras atribuciones que en general todas las administraciones deben cumplir y que consisten básicamente en vigilar el cumplimiento de la legislación aduanera, solicitar información a los contribuyentes

¹⁸³ “¿Cómo estamos conformados? Administración General de Aduanas”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

¹⁸⁴ Véase Artículo 10, del RISAT, *op. cit.*

sobre sus obligaciones aduaneras y realizar en su caso los procedimientos aduaneros correspondientes derivados de la facultad de comprobación, como por ejemplo, las visitas domiciliarias o los PAMAS, entre otros; así como coordinarse con otras unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás dependencias de la Administración Pública Federal, para el mejor desempeño de sus facultades. Así, la Administración Central de Operación Aduanera se estructura de la siguiente forma:

Figura 6. Organigrama de la Administración Central de Operación Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

Como puede apreciarse, curiosamente la división de las áreas de esta administración atiende a sus funciones conferidas. Pero, antes de seguir tratando las unidades administrativas que conforman la Administración General de Aduanas deben destacarse algunas facultades particulares de la presente administración central y que consisten en: estudiar y elaborar propuestas de políticas y programas relativos al desarrollo de la franja y región fronteriza del país, al fomento de las industrias de exportación, regímenes temporales de importación o exportación, como por ejemplo Maquilas y PITEX, así como proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción arancelarias; además esta dependencia es la encargada de emitir toda la normatividad correspondiente a los agentes aduanales, sujetos trascendentes en las operaciones aduaneras, pero además no sólo abarcan a los agentes aduanales, sino que está facultada para autorizar o cancelar el empleo de tuberías, ductos, y demás medios utilizados para conducir mercancías en la importación o exportación; el establecimiento de depósitos fiscales y locales destinados a la exposición o venta de mercancías, nacionales o extranjeras libres de impuestos.

B. Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA). Su función principal radica en aplicar los programas de control aduanero y de fiscalización, que prevengan y combatan ilícitos en materia aduanera; así como investigar y dar seguimiento a las denuncias correspondientes a dichos ilícitos y a violaciones a la legislación aduanera. Para ello, el RISAT, en su artículo 11, inciso C, fracciones I, II y III, señala sus atribuciones específicas. Así, su misión radica en: “Prevenir y combatir conductas ilícitas en materia aduanera, fraude aduanero y evasión fiscal, así como promover la recaudación, a través del diseño y ejecución de estrategias y sistemas de análisis e investigación realizados por personal con alto sentido de honestidad, respeto y compromiso institucional.”¹⁸⁵

¹⁸⁵ *Ídem.*

Su estructuración representa claramente sus áreas de acción, conformada por: la Administración de Investigación Aduanera, la Administración de Combate al Fraude Aduanero, la Administración de Valor, la Administración de Cuarto de Control, la Administración de Análisis y la Administración de Investigación Aduanera.

Figura 7. Organigrama de la Administración Central de Investigación Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

C. Administración Central de Fiscalización Aduanera (ACFA). Esta Administración también se encarga de planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos que prevengan y combatan las infracciones y delitos de comercio exterior. Por ello, la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras constituye otra de sus facultades principales. Sus áreas de operación atienden a esta función y se dividen en:

Figura 8. Organigrama de la Administración Central de Fiscalización Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

D. Administración Central de Contabilidad y Glosa (ACCG). La glosa aduanera es el proceso mediante el cual se revisan de manera documental las operaciones de comercio exterior, una vez ya ingresadas las mercancías al territorio nacional. Por lo que, de acuerdo con la información recibida por esta administración, se evalúan y delinearán medidas para aplicarlas posteriormente en la normatividad en materia contable y en lo que respecta a padrones, registro de contribuciones, además de vigilar el correcto cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Esta misma información sirve de instrumento para realizar análisis y estadísticas sobre comercio exterior. Por lo tanto esta Administración responde a la función estadística que tiene la aduana, por lo que entre las atribuciones que competen a esta unidad administrativa destacan: el integrar la información estadística sobre el comercio exterior y dar a conocer la información contenida en los pedimentos, de conformidad con las disposiciones aplicables. Así, la Administración en cuestión se integra de la siguiente forma:

Figura 9. Organigrama de la Administración Central de Contabilidad y Glosa



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

E. Administración Central de Visitaduría (ACV). El artículo 11, del RISAT, señala que una de las competencias de esta unidad central es la que establece el artículo 10, fracción VIII, del mismo ordenamiento jurídico, que expresa:

“Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las Aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros y en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional; y realizar los actos de prevención de ilícitos fiscales y aduaneros que se requieran en apoyo a las autoridades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores”.

Esta atribución resulta interesante y elemental porque encierra el sentido propio de esta administración que consiste en el combate a las infracciones y delitos en materia aduanera y de comercio exterior. Es así, que la Administración Central de Visitaduría es otra de las administraciones centrales encargada de prevenir y combatir los ilícitos aduaneros, mediante las facultades de comprobación de las obligaciones aduaneras. De acuerdo con el siguiente organigrama, se integra por:

Figura 10. Organigrama de la Administración Central de Visitaduría



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

F. Administración Central de Planeación Aduanera (ACPA). A esta administración le corresponde crear e implementar acciones, medidas y directrices que modernicen y hagan eficientes los servicios aduaneros en lo que respecta a su infraestructura, operación y tecnología. Para ello, realizan diagnósticos y estudios estadísticos que le permitan planear programas de capacitación y de trabajo para las administraciones centrales y para las aduanas en sí.

Además, hay que destacar que entre sus funciones también se encuentra el fortalecer las relaciones aduaneras internacionales, por lo que tiene una participación directa en las representaciones nacionales que asisten a los foros internacionales

aduaneros. La atención de estas funciones es fundamental y ello puede verse en la misma organización de esta dependencia que se encuentra conformada de la siguiente manera:

Figura 11. Organigrama de la Administración Central de Planeación Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

De acuerdo con lo anterior, una función particular de la Administración Central de Planeación Aduanera es “proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, así como autorizar el programa de mejoramiento de las instalaciones aduaneras”.¹⁸⁶

G. Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera (ACSEA). La detección e investigación y, como su nombre lo indica, el seguimiento de presuntos ilícitos en las operaciones aduaneras es el objeto de esta administración, mediante la captación de información y su debido análisis. Pero debe mencionarse que se hace un especial énfasis en las infracciones y delitos relativos al valor, origen, clasificación arancelaria, pago de contribuciones, regulaciones y restricciones no arancelarias. La Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera se estructura de acuerdo al siguiente organigrama:

Figura 12. Organigrama de la Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

Además, otra de sus funciones consiste en servir de enlace entre las autoridades aduaneras y los contribuyentes, consultando a representaciones de éstos últimos, para tratar diversas temáticas aduaneras que permitan simplificar los procedimientos generados de esta actividad y así facilitar el cumplimiento de las

¹⁸⁶ Artículo 10, fracción IV, del RISAT, *op. cit.*

obligaciones en este campo; por ello también coadyuva a evaluar la eficiencia y la productividad integral de las aduanas.

H. Administración Central de Destino de Bienes (ACDB). Como su nombre lo señala esta unidad administrativa está encargada de dirigir los procedimientos y controles respectivos al destino de los bienes que pasan a ser propiedad del Fisco Federal. Para ello, es la facultada para determinar la donación, asignación, destrucción o enajenación de las mercancías de comercio exterior, que, como se ha mencionado, han pasado a propiedad del Fisco Federal.

Y es precisamente por su función, que la transparencia de sus operaciones es fundamental, por lo que otra de sus más importantes atribuciones residen en atender y dar seguimiento a las consultas formuladas de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, que como es bien conocido promueve y procura el acceso a la información de las actividades del gobierno. La estructura en la que se divide esta administración central para su operación se integra por:

Figura 13. Organigrama de la Administración Central de Destino de Bienes



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

I. Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC). Su función consiste en emitir dictámenes de carácter técnico sobre análisis químicos o físico-químicos realizados a muestras, enviadas por las aduanas, de mercancías de comercio exterior. Estas consultas se hacen para determinar clasificaciones arancelarias de mercancías de difícil identificación, pero además el laboratorio proporciona servicios de asistencia técnica en el manejo y muestreo de dichas mercancías. Además, lleva a cabo varios proyectos de investigación que consisten en: la detección de subvaluaciones y/o sobrevaluaciones de farmoquímicos, la determinación del origen de las mercancías por métodos científicos como por ejemplo *Carbono 13* y *Nitrógeno 15*, entre otros. Su estructura se integra de la siguiente manera:

Figura 14. Organigrama de la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

Los recursos analíticos con que se cuenta son: Espectrofotometrías de FT-IR, Resonancia Magnética Nuclear, Espectrometría de Masas, Cromatografía de Gases y de Líquidos de Alta Resolución, Espectrometría de Difracción y Fluorescencia de Rayos X, de absorción Atómica, además de laboratorios de Análisis de productos petroquímicos, papel, textiles y alimentos. La actualización de este laboratorio es posible gracias a diversos programas de reequipamiento anual, por lo que es considerado uno de los diez principales laboratorios aduaneros en el mundo.¹⁸⁷

J. Administración Central para la Inspección Fiscal Aduanera (ACIFA).

Esta instancia es otra unidad encargada de prevenir y combatir los ilícitos de carácter fiscales, y también aduaneros, que pudieran surgir de las operaciones aduaneras. Participa en coordinación con otras dependencias para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes en materia fiscal y aduanera. Tiene muchas de las atribuciones conferidas a administraciones centrales, como lo son la de Fiscalización Aduanera o la de Visitaduría. En general la prevención y el combate a los delitos de orden aduanero y fiscal es una constante en las funciones de todas las administraciones que dependen de la Administración General de Aduanas, pero obviamente algunas hacen mayor hincapié en la atención y el trato a esta, más que temática, problemática que enfrenta el sistema aduanero nacional. La fiscalización de las actividades generadas de las operaciones aduaneras es trascendente para combatir de manera frontal el fraude y el contrabando. El organigrama de esta administración es:

Figura 15. Organigrama de la Administración Central para la Inspección Fiscal y Aduanera



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

K. Aduanas. Otra parte de la estructura de la Administración General de Aduanas la integran “las aduanas”, citadas en este apartado como *recinto fiscal* (*vid infla*, p. 101). El país cuenta en total de 49 aduanas. 19 en la frontera norte (Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Sonoyta, Nogales, Naco, Agua Prieta, Puerto Palomas, Ciudad Juárez, Ojinaga, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Colombia, Nuevo Laredo, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Ciudad Reynosa y Matamoros), 2 Frontera

¹⁸⁷ Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos. México, Aduana México, s/f.

sur (Subteniente López y Ciudad Hidalgo), 17 Marítimas (Ensenada, La Paz, Guaymas, Mazatlán, Manzanillo, Lázaro Cárdenas, Acapulco, Salina Cruz, Ciudad del Carmen, Cancún, Progreso, Dos Bocas, Coatzacoalcos, Veracruz, Tuxpan, Tampico y Altamira) y 10 Interiores (Chihuahua, Torreón, Monterrey, Aguascalientes, Guadalajara, Toluca, Puebla, Querétaro, Aguascalientes, México y Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México); cada una de ellas con características particulares, debido a la categoría de la misma aduana o a la región donde se ubica.

Figura 16. Distribución de las aduanas en el territorio nacional



Fuente: “¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.asp>, página consultada el 16 de octubre de 2006.

La recepción de grandes flujos de mercancías o insumos de importación las coloca como entes fundamentales en el comercio exterior. También hay que mencionar, que algunas de estas aduanas cuentan con secciones aduaneras, garitas de revisión o puntos de revisión, en los aeropuertos internacionales o en terminales de autobuses y ferroviarias, unidades que auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

Tabla 7. Distribución territorial de aduanas, garitas y secciones aduaneras por tipo de aduana, 2003

Tipo de aduana	Número de aduanas		Número de Secciones aduaneras		Número de Garitas	
Total	48	100.0%	59	100.0%	44	100.0%
Aduanas Fronterizas	21	43.8%	23	39.0 %	42	95.5%
Norte	19	39.6%	19	32.2%	32	72.7%
Sur	2	4.2%	4	6.8%	10	22.7%
Aduanas Marítimas	17	35.4%	17	28.8%	2	4.5%
Atlántico	9	18.8%	7	11.8%	2	4.5%
Pacífico	8	16.6%	10	16.9%	0	0
Aduanas Interiores	10	20.8%	19	32.2%	0	0

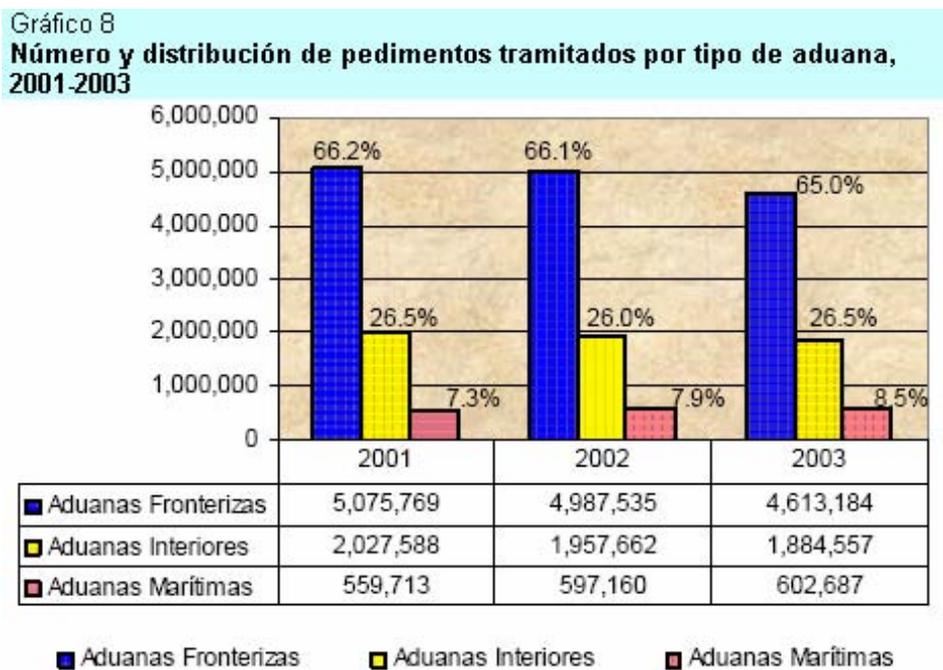
Fuente: “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, Auditoría Superior de la Federación en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

Como es sabido, la nación mexicana tiene una extensa frontera al norte (3,152 km) que comparte con Estados Unidos, potencia económica mundial y su principal socio comercial; y hacia el sur con Guatemala y Belice (mil 149 km). Estas aduanas son las de mayor tráfico terrestre de mercancías y de mayor afluencia de pasajeros.

Debido a la posición geográfica del país, México se encuentra en una posición privilegiada pues limita con dos mercados importantes: Estados Unidos y América latina, de la cual es parte.

Por su parte, en las aduanas marítimas es donde se realiza el mayor porcentaje de las operaciones de mercancías a granel, maquinaria pesada y vehículos; y cobran cada día mayor fuerza debido a la apertura comercial del país con socios comerciales como la Unión Europea, China y Japón. Su gran extensión en lo que a litorales se refiere y que éstos conducen a ambos océanos (Atlántico y Pacífico), le otorga un elemento más de competitividad en su comercio exterior.

Las aduanas interiores revisan y vigilan el cumplimiento de las normas durante el traslado de mercancías, desde la aduana de entrada hasta la aduana de destino. La razón de ser de este tipo de aduanas, responde a los crecientes volúmenes de operaciones comerciales que se efectúan en las aduanas fronterizas, así las aduanas interiores sirven para acercar las importaciones de los usuarios a los lugares de interés, ocasionando una optimización de tiempo y recursos económicos al realizar el despacho por estas aduanas. De esta manera, las aduanas interiores aligeran el proceso de inspección física en las otras aduanas y aportan una solución a la problemática de los espacios físicos para albergar contenedores que requieren maniobras de clasificación, revisión, carga y descarga. Dentro de estas aduanas interiores se encuentran las terminales aeroportuarias, donde se llevan a cabo un gran número de operaciones de pasajeros, pero además movimientos de carga y paquetería. La distribución geográfica de las aduanas atiende al volumen de los flujos de su comercio exterior, como ejemplo, a continuación se muestra la actividad reflejada en los diferentes tipos de aduanas, de acuerdo con el número de pedimentos tramitados (Gráfico 7):



Fuente: "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003", Auditoría Superior de la Federación en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

En general, las “aduanas” se encuentran situadas estratégicamente en todo el territorio nacional, desde luego, atendiendo a las exigencias, del país, de la región, y a características propias de cada zona geográfica. Una muestra de esta apreciación es, como puede observarse, que gran parte de ellas, casi el 40%, se encuentran situadas en la frontera con Estados Unidos, país vecino y mayor socio comercial de México (Figura 16); por ello es comprensible que existan tantas aduanas en esta frontera, en respuesta a diversos temas, donde se instalan los aduaneros.

En cuanto a las facultades que le competen a estas unidades, se encuentran fijadas por el artículo 12, del RISAT (ver artículo mencionado en correlación con el artículo 10, del mismo ordenamiento jurídico), y que van desde la revisión de pedimentos y sus anexos; la verificación física de las mercancías; la confirmación de que las operaciones se circunscriben a los diferentes tratados internacionales de comercio que el país tiene celebrados, hasta la planeación logística de almacenamiento, resguardo y embarque de las mercancías.

5.3.2 Sujetos no gubernamentales importantes con relacionados con la actividad aduanera

Existen otros actores que sin ser parte del aparato del Estado tienen una gran significancia en la actividad aduanera, ya que complementan diversas cuestiones relativas al despacho aduanero y a la mejora del mismo. La iniciativa privada también forma parte importante de las operaciones de comercio exterior, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus instancias correspondientes, le ha concesionado varios servicios que corresponden a las operaciones aduaneras. Como ejemplo se encuentran las patentes a agentes aduanales y las concesiones a prestadoras de servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancía (recintos fiscalizados); los *duty free*, empresas de segundo reconocimiento (que corresponden a los dictaminadores aduaneros); líneas o agentes navieros, líneas transportistas, ya sean terrestres o ferroviarias. Estos particulares corresponden al sector privado vinculado y que interviene directamente con las operaciones de despacho aduanero.

Además también están las asociaciones privadas y sectoriales ligadas directamente con temas aduaneros, que funcionan como un vínculo entre los particulares y la aduana estatal para buscar mejores condiciones en las operaciones aduaneras, otorgando el punto de vista de la otra parte involucrada: lo usuarios de este servicio, ya sean agentes aduanales, productores, importadores y/o exportadores; entre éstas encontramos, desde luego, a la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR), Asociación Nacional de Fabricantes de Bicicletas (ANAFABI), Asociación Nacional de Fabricantes de Aparatos Domésticos (ANFAD), Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ), Asociación Mexicana de la Industria del Juguete (AMIJU), CANACINTRA, entre otras. Por ello, se llevan a cabo reuniones periódicamente para tratar problemáticas propias de cada sector, además de dar seguimiento a inquietudes, solicitudes y denuncias, de los mismos. Debe insistirse en la importancia de esta relación, porque genera un marco de operación que propicia mejores condiciones para la importación y exportación de las mercancías. Así se han suscrito diversos Convenios de Colaboración en materia de comercio exterior con diferentes cámaras y sectores industriales.

Y finalmente, se puede mencionar a las instituciones bancarias, que son utilizadas por el servicio aduanero para que el cobro de tributos y cuotas compensatorias se efectúe a través de ellas, para facilitar el cumplimiento de estas obligaciones aduaneras y en gran medida para reducir prácticas corruptivas que puedan generarse dentro del aparato estatal.

Debe decirse que la incursión de todos estos sujetos en la operación aduanera responde a una parte de toda la articulación que el sistema aduanero mexicano realiza con el objeto de normar, simplificar y eficientizar la entrada y salida de las mercancías al y del territorio nacional. Con ello, es más que evidente la estrecha relación que guarda el aparato estatal con el sector privado para la armonización de la actividad comercial ya sea de importación o de exportación.

CAPÍTULO 6. REALIDAD DEL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO. PROGRESOS Y DESAFÍOS

Es indudable el considerable incremento del comercio exterior de México con los diferentes países y regiones del mundo –atribuible a la suscripción de diversos convenios comerciales, pero además al ingreso al mercado internacional de emergentes, y cada vez más fuertes, competidores asiáticos-. Ante tal escenario, el Sistema Aduanero Mexicano de hoy debe ponerse a la altura de estos retos, por lo que su reestructuración y la modernización y armonización de sus operaciones son necesarias para cumplir mejor con sus misiones, de entre las cuales destaca el permitir que los intercambios comerciales del país prosperen.

Desde hace un par de décadas, en el caso de las aduanas mexicanas se ha hecho hincapié en la necesidad de transformarlas de un ente exclusivamente recaudatorio a un *instrumento estratégico para facilitar las operaciones de comercio exterior*; y como parte de ello, evitar prácticas comerciales ilícitas que dañen la planta productiva nacional -es evidente en los últimos años el decremento que ha registrado la recaudación por concepto de aranceles, como es el caso del IGI-.

Así para el cumplimiento de este objetivo se han efectuado diversas acciones para simplificar trámites administrativos y para definir nuevos mecanismos de promoción y control que conduzcan a hacer más eficiente la operación aduanera, combatir los ilícitos aduaneros, fijar nuevos mecanismos para brindar información y seguridad al contribuyente, y estimular las exportaciones.

En este sentido es necesario mencionar que si bien es cierto que la aduana mexicana ha realizado diversas acciones encaminadas a la modernización y adecuación de la misma a las circunstancias presentes en los contextos nacional e internacional, también resulta cierto que todavía falta mucho para llegar a ser un sistema óptimo que realmente fomente las operaciones de comercio exterior y que lejos de obstaculizar las mismas, las facilite.

Es clara la presencia y persistencia de diversos problemas que afectan y lesionan el funcionamiento de la aduana mexicana; la existencia de éstos significa un freno para la conformación de un sistema aduanero idóneo y una limitante en su función como facilitador y promotor del comercio exterior mexicano. Por ello es necesario hacer hincapié en los progresos que México ha tenido en materia estrictamente aduanal, pero también en los desafíos que el citado sistema enfrenta. La atención seria de las problemáticas aduaneras por parte del Estado y su consecuente solución son fundamentales, porque permite la articulación de un sistema aduanero eficaz que ejecute una política aduanera cabal que realmente evite perjuicios en los intercambios comerciales.

A lo largo de los capítulos anteriores se ha expuesto de manera general la importancia y el alcance del comercio internacional en el escenario global actual (capítulos 1 a 3); asimismo se ha presentado la necesidad de abordar los asuntos en materia aduanera en el plano mundial como parte esencial para la efectuación de los intercambios comerciales, haciendo de la revisión de los principales organismos internacionales de carácter aduanero, o con incidencia relativa al mismo, ineludible (Capítulo 4). Consecutivamente, al ser el Sistema Aduanero Mexicano el objeto

primordial del presente estudio, también se ha realizado un estudio de su estructuración (Capítulo 5), por lo que a continuación, y siguiendo con esta exposición de la aduana mexicana, se presentan los problemas principales y generales que afectan a la misma, así como los avances que se han tenido en la materia, pero además se hace referencia a proyectos estatales encaminados a su mejora, para finalmente plantear algunas ideas orientadas a evaluar el funcionamiento del sistema aduanero tratado.

6.1 Proyectos de reforma en materia aduanera

Como se ha mencionado, los asuntos de carácter aduanero constituyen un tema importante y de interés para el aparato estatal, incluso se han convertido en estratégicos en cuestiones relativas a la protección de la economía del país y a la seguridad nacional. “Los cambios cualitativos que experimentan tanto los sujetos del comercio internacional como las relaciones mercantiles entre regiones y países, afectan la esencia misma de la administración aduanera, la que como ejecutora de las políticas comerciales globalizadas, no puede permanecer atada a la vieja estructura territorial y proteccionista. 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”.¹⁸⁸

Así, en el afán por lograr la conformación de un sistema aduanero eficiente que cumpla óptimamente con sus funciones encomendadas –como la fiscalización, la vigilancia y control aduaneros, así como la promoción y facilitación de los intercambios comerciales, entre otras-, las autoridades estatales competentes han elaborado diversas estrategias, proyectos, y demás medidas orientadas a cumplir con esta misión.

Si bien es cierto que la Administración General de Aduanas concentra la mayor parte de las facultades aduaneras, también es cierto que el sistema aduanero de México está integrado por más dependencias, de hecho no está por demás recordar, que la AGA es un órgano subordinado de instancias superiores –como el SAT y la SHCP, que a su vez son supeditadas del poder ejecutivo federal- y que sus atribuciones aduaneras fueron delegadas por las mismas. Por ello es lógicamente perceptible la participación de las diferentes dependencias competentes en este campo, pero además, de la intervención de otros poderes federales, para la mejora del sistema aduanero mexicano.

De los proyectos realizados, para el presente trabajo, resultan sobresalientes los siguientes: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la estratégica sectorial en materia aduanera de la SHCP; el proyecto de la “Aduana Modelo”, el plan de trabajo estratégico 2001-2006 de la Administración General de Aduanas; el programa de interconexión de las aduanas; así como la Iniciativa de Ley para crear el Servicio Aduanero Mexicano.

¹⁸⁸ ACOSTA ROCA, Felipe. *Op. cit.*, p. 28.

6.1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y la Estrategia Programática Sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia aduanera

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), concretamente el correspondiente a la gestión 2000-2006 –que es también el periodo de estudio del presente trabajo-, pese a que no es un proyecto de atención especialmente aduanero, presenta la línea estratégica a seguir por el Ejecutivo Federal en los diversos ámbitos de su competencia, algunos de los cuales conducen a este campo; por ejemplo, contempla su visión en materia tributaria, donde se involucra a las unidades administrativas aduaneras, recaudadoras de los impuestos al comercio exterior. Además, de este plan, entre otros aspectos, se desprenden programas específicos para las diferentes instancias de la Administración Pública Federal, las cuales, como se precisó en un capítulo anterior, auxilian al Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones.

Así, el PND 2001-2006 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006 fijaron como una de las prioridades nacionales la conducción responsable de la marcha económica del país a través de la promoción de una nueva hacienda pública federal y de modernizar el marco tributario, con objeto de hacerlo más eficiente, equitativo, moderno y competitivo; estos plan y programa fueron elaborados considerando las condiciones nacionales e internacionales.¹⁸⁹ De esta manera, el poder ejecutivo estableció como un punto de atención para su administración (2000-2006) la innovación de los servicios tributarios, dentro de los que se encuentran los entes aduaneros, al ser unidades administrativas de recaudación.

Igualmente, como parte de estas líneas de acción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) propuesto anualmente, retomó el objetivo estratégico en materia de recaudación para la mejora de los métodos y sistemas de recaudación. Por ello, en el PEF de 2001, mediante su órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria, esta secretaría “orientó sus acciones a fortalecer la vigilancia en las aduanas del país, celebrar acuerdos con los sectores productivos para disponer de información sobre la situación de los mismos; impulsar la aplicación eficiente de la normatividad aduanera; e involucrar a los organismos empresariales para obtener un padrón confiable de las empresas importadoras. Lo anterior con objeto de combatir el contrabando así como eliminar conductas irregulares de los servidores públicos, principalmente en la autorización de trámites y en la prestación de servicios”.¹⁹⁰

Una muestra más de este lineamiento lo constituye la Estrategia Programática Sectorial de la SHCP en materia aduanera planteada en el PEF 2003 que estableció como meta eficientar los trámites y servicios en las aduanas, por lo que los trabajos se conducirían para la prestación de un servicio competitivo y de calidad, para facilitar el intercambio comercial, a través de tres aspectos principales que serían: una mejor

¹⁸⁹ Véase “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos en <http://pnd.presidencia.gob.mx>, página consultada el 22 de octubre de 2006.

¹⁹⁰ “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, Auditoría Superior de la Federación en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

regulación, infraestructura física y equipamiento, y un mayor desarrollo tecnológico en la sistematización de procesos.¹⁹¹

En el Plan Estratégico 2001-2006 del SAT,¹⁹² uno de los objetivos principales es instrumentar cambios y mejoras en las aduanas del país para facilitar y mejorar la recaudación y el control en la entrada y salida de mercancías, por lo que para la consecución de esta meta se establecen los siguientes fines a lograr en estas unidades administrativas:

- Aumentar la eficacia recaudatoria.
- Lograr conciencia de riesgo ante el incumplimiento.
- Reducir el contrabando y la economía informal.
- Contar con un padrón completo y confiable.
- Establecer un control de obligaciones universal, oportuno y exhaustivo.
- Mejorar la eficiencia de la Administración Tributaria.
- Contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apagada a la ley y con personal altamente calificado.
- Disponer de sistemas y procesos informáticos integrados y seguros, orientados a procesos internos y al contribuyente.
- Cambiar la percepción del contribuyente hacia la Institución por una imagen de honestidad, calidad, transparencia, servicio, apego a la ley y profesionalismo.

Como se aprecia dentro de este plan estratégico para las aduanas se propone el aprovechamiento de la tecnología para mejorar la supervisión y la operación aduanera, medidas para hacer más eficientes tanto los trámites como los mismos servicios efectuados en las aduanas. Por ejemplo, basta revisar el presupuesto utilizado para el cumplimiento de este objetivo.

De acuerdo con una auditoría realizada a la Administración General de Aduanas dependiente del Servicio de Administración Tributaria, por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para el cumplimiento de la meta “Eficientar los trámites y servicios en las aduanas” en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 se asignó la cantidad de 1,251.1 millones de pesos, pero al analizar la Cuenta Pública de 2003 se encontró que este monto se había incrementado en un 80.7 %, al utilizar la cantidad de 2,260.4 millones de pesos.

Sin embargo debe mencionarse que según la ASF, el SAT tuvo una eficacia en esta meta de un 92.4 por ciento, mientras que el cumplimiento de la meta fijada alcanzó un porcentaje menor de 83.2%.¹⁹³ Por ello, es perceptible que el establecimiento de “la aduana modelo” mediante la instrumentación de cambios y mejoras en las aduanas del país, es la iniciativa estratégica a seguir por el SAT y por la mencionada administración pública federal, durante el sexenio establecido.

¹⁹¹ Véase “Presupuesto de Egresos de la Federación 2003”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público en http://www.shcp.gob.mx/index_presupuesto_egresos.html, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

¹⁹² Ver “Objetivos”, SAT en <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>, página consultada el 16 de octubre de 2006.

¹⁹³ Consultar “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, *op. cit.*

6.1.2 Proyecto Presidencial Aduana Modelo

Efectivamente este es un proyecto específico que surge del poder Ejecutivo Federal y que pretende la modernización de las aduanas. Lo anterior no resulta sorprendente ya que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de esta Administración se ha hecho prioritaria la diversificación de las relaciones comerciales, por lo que tal dinamismo en el comercio exterior no sólo crece sino que exige la innovación de esquemas, procedimientos, trámites y de los mismos servicios utilizados para los intercambios comerciales, y la modernización de las aduanas es clave en ello.

El proyecto Aduana Modelo, como su nombre lo indica, es un prototipo de la aduana ideal, para implementarse en este tipo de unidades administrativas en el país. Así, la agilización y simplificación de procesos con adecuados controles que garanticen la legal ejecución en operaciones de importaciones y exportaciones de mercancías es fundamental. De esta manera, la adopción del mismo y la participación en él por parte de diferentes dependencias competentes en la materia aduanera –y subordinadas de este poder- es comprensible y lógica; por lo mismo es que planes de trabajo como el ya mencionado del Servicio de Administración Tributaria (que manifiesta una línea muy clara de seguimiento a este proyecto) y el presentado enseguida de la AGA dan continuidad a éste.

La citada modernización abarca todos los aspectos de estos entes y que van desde “la infraestructura, equipamiento, automatización de procesos, estructura organizacional y plantilla de personal hasta la interacción con el entorno, todo ello con el objetivo de que la calidad en el servicio se traduzca en la competitividad que requiere el comercio exterior”.¹⁹⁴ Para ello, los trabajos coordinados de la SHCP, del SAT, de la AGA, pero también de otras dependencias como la Secretaría de la Función Pública y la de Comunicaciones y Transportes es muy importante. Sin lugar a dudas la realización del mismo es muy ambiciosa, tal vez por eso, su implementación fue considerada sólo para cuatro aduanas que son Veracruz, Manzanillo, Nuevo Laredo y Reynosa, sin embargo debe decirse que la elección de las mismas fue acertada, ya que manejan importantes volúmenes del total las operaciones de comercio exterior efectuadas en la nación.

6.1.3 Plan estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006

Este programa de trabajo se diseñó para el cumplimiento de la misión de la AGA atendiendo a sus objetivos principales, que como se presentó en el capítulo anterior, son básicamente: modernizar el sistema aduanero, combatir el contrabando y transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero. Por otra parte, es importante retomar que tanto los objetivos de este organismo como el mismo programa se derivan de otros programas más generales de la administración pública federal.

Este plan tenía como objeto proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente, para el año 2006, donde las premisas a seguir consisten en una mejora regulatoria, la automatización de procesos aduaneros, eficiencia de los controles, entre otras. Así, a continuación se presenta en

¹⁹⁴ “La Aduana Modelo” en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, pp. 17-18.

la siguiente tabla, las líneas estratégicas que conforman éste y los proyectos sugeridos para su alcance.

Tabla 8. Plan estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	PROYECTOS	
Modernizar el sistema aduanero	Consolidar e impulsar la mejora regulatoria	↪ Mejora regulatoria	
	Armonizar la aplicación de la legislación	↪ Revisión integral de la normatividad a corto plazo	
	Estandarizar la infraestructura	↪ Control normativo de procedimientos de fiscalización a corto plazo ↪ Transparencia y agilidad: padrón de importadores y sectores específicos a mediano plazo ↪ Obras de infraestructura para la construcción y ampliación de instalaciones aduaneras	
	Automatizar los procesos	↪ Sistematización integral de información aduanera, a corto y mediano plazo.	
	Incorporar el proceso de innovación de calidad	↪ Microfilmación, pedimentos y anexos, a mediano plazo. ↪ Reestructuración organizacional a corto y mediano plazo. ↪ Sistema de calidad ISO 9000: 2000 en las aduanas y administraciones centrales de la AGA, a mediano plazo.	
	Profesionalización del servicio aduanero	↪ Programas de capacitación. ↪ Programa de reclutamiento y selección de personal, a corto y mediano plazo.	
	Fortalecer el equipamiento de operación	↪ Reequipamiento de instalaciones y medios de apoyo. ↪ Equipo de operación aduanera, a corto plazo. ↪ Equipo científico y de laboratorio, a corto plazo.	
	Eficientar el control aduanero	Consolidar el sistema de inteligencia	↪ Inteligencia sectorial, a mediano plazo. ↪ Equipo de trabajo bilateral. ↪ Administración de riesgo, a mediano plazo.
		Fiscalizar con base a factores de riesgo	↪ Planeación y control operativo de los procedimientos de fiscalización, a corto y mediano plazos. ↪ Programa de valoración, a corto plazo.
		Controlar las etapas del proceso aduanero	↪ Control de mercancías en custodia en recintos fiscales y fiscalizados, a corto plazo. ↪ Control de importación temporal de vehículos (CITEV, proceso continuo).
Fortalecer la coordinación interinstitucional		↪ Operativos de apoyo a otras autoridades externas (PGR, SSP, SEDENA, SEGOB, etcétera) e internas (AGA, AGAFF), proceso continuo. ↪ Fortalecimiento de cooperación internacional, proceso continuo.	
Asistencia mutua		↪ Programas permanente de participación con el sector privado, proceso continuo.	
Trasparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero		Combatir la corrupción	↪ Programa institucional de combate a la corrupción, proceso continuo.
	Mejorar la imagen de la aduana de México.	↪ Programa de supervisión y mejoramiento del control interno, proceso continuo. ↪ Difusión de trámites y requisitos, a corto plazo. ↪ Reposicionar la imagen de la aduana de México, a corto y mediano plazos. ↪ Sistema de atención a usuarios, proceso continuo.	

Fuente: "Plan estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006"; (fotocopia) s/l, s/e,s/f.

Como puede observarse, el plan de trabajo es muy completo y abarca las principales áreas que requieren de mejoras para consolidar a la aduana nacional como un ente aduanero óptimo que cumpliera eficazmente con sus funciones y, en consecuencia, que realmente fomentara y facilitara las operaciones de comercio exterior.

En esta parte del trabajo sólo se presenta el contenido de este plan estratégico, pues forma parte de los proyectos primordiales presentados en materia aduanera durante el período de administración 2000-2006, pero además es el que hace una concentración de acciones específicamente en esta temática, representando la línea de dirección en materia aduanera, de la administración indicada; por ello en el siguiente apartado se abordarán los principales proyectos que se desprenden del mismo y que ya han sido puestos en marcha, ya que sin lugar a dudas representan valiosos avances en la modernización y mejora del servicio aduanero mexicano.

6.1.4 Programa maestro de interconexión

Como parte de las medidas planteadas para evitar los fraudes aduaneros, la Administración General de Aduanas, en conjunto con la secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de Economía, así como con la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) formularon la conformación de un “*programa maestro de interconexión*”, cuya implementación concluye a principios del año 2007.

Este programa consiste en una base de datos que contenga todos los mecanismos y procesos de comercio exterior, así como documentación expedida por las autoridades correspondientes para estas operaciones; el programa interconectará a todas las aduanas nacionales, a las dependencias estatales relacionadas con la importación o la exportación de mercancías y a los agentes aduanales, vía medios electrónicos.

Para la emisión del mismo paralelamente se trabajó con la Cámara de Diputados para reformar la Ley de Comercio Exterior, con el objeto de facultar al Gobierno Federal para coordinar la interconexión de todas las secretarías de estado con las de Hacienda y Economía. Esta medida busca evitar y combatir los fraudes aduaneros, por lo que si un agente aduanal, mediante este programa “ingresa para ver si un documento es legal o no, y el sistema detecta que se está infringiendo la ley, inmediatamente se bloquea la operación de comercio exterior y la persona que presente los documentos falsos puede hacerse acreedora a multas y a prisión”.¹⁹⁵

El proyecto es muy ambicioso, pero representa uno de los mejores planes para combatir ilícitos en materia aduanera que tienen que ver la presentación de documentación falsa, como por ejemplo permisos de importación o facturas comerciales. Además significa un instrumento importante de control y vigilancia de las operaciones comerciales; y un mecanismo que permite la facilitación del despacho aduanero.

¹⁹⁵ GALA, Verónica. “Conectan aduanas para evitar los fraudes” en *Reforma*, México, D.F., año 13, no.4 597, 20 de julio de 2006, sección Negocios, p. 7.

6.1.5 Iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano

En el primer trimestre del año 2003 en el Congreso de la Unión –instancia, como se recordará, con facultades en materia aduanera-, el entonces diputado Omar Fayad Meneses¹⁹⁶ del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa de ley para la conformación del Servicio Aduanero Mexicano, el cual sustituiría a la actual Administración General de Aduanas, mediante la aprobación de la Ley del Servicio Aduanero Mexicano, presentando entre sus motivaciones las siguientes:

“...hoy las aduanas nacionales no sólo son un ente fiscalizador de bienes y mercancías, sino también son entidades administrativas con la responsabilidad de vigilar y controlar aspectos derivados del comercio internacional relacionados con la seguridad nacional, la salud, el tráfico ilegal de personas, el tráfico de drogas, el combate al contrabando de mercancías y la piratería, entre otros.

...

Estamos aún lejos de erradicar los grandes problemas que enfrenta nuestro servicio aduanero, que derivan en afectaciones económicas, como la omisión en el pago de las contribuciones al comercio exterior y daños alarmantes a la planta productiva nacional y al comercio legalmente establecido.

...

En atención a esto, consideramos que el esquema administrativo al que están adscritas las aduanas, equivalente a una Dirección General en la Administración Pública Federal, posee características legales y presupuestales que impiden el desarrollo institucional que el sector aduanero mexicano reclama hoy en día.

La carencia de un presupuesto propio y de facultades específicas para resolver de manera autónoma sobre la materia aduanera, no corresponde al ejercicio de una tarea de suma importancia y trascendencia para el país, que como hemos mencionado, cada vez tiene mayores implicaciones en la seguridad nacional.

Dadas las funciones de primer orden que realiza la Administración General de Aduanas, es imperativo dotarla de una estructura administrativa y un marco jurídico especial que le confieran un mayor margen de acción, y que permita realizar el diseño e implementación de una política aduanera eficiente, eficaz y oportuna, en beneficio no sólo del erario federal, sino de la actividad comercial e industrial de nuestro país y de todos los mexicanos.

La jerarquía de las actividades aduaneras en la economía nacional, nos obliga a tener un sistema aduanero eficiente, rápido, ágil, que responda puntualmente al reto que impone una economía cada vez más globalizada”.¹⁹⁷

De acuerdo a la citada iniciativa, el Servicio Aduanero Mexicano sería un órgano desconcentrado [sic] de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de autonomía técnica y de gestión; conferido de autoridad fiscal y aduanera.¹⁹⁸ Otra de las propuestas que destacan de esta ley consiste en la organización de este “Servicio”, ya que incluye la conformación de una Junta de Gobierno, integrada por el titular de la SHCP (el cual la presidirá), un representante de cada una de las siguientes secretarías de estado: Relaciones Exteriores, Economía y Comunicaciones y Transportes; un representante del SAT; además de un representante por el sector comercial y otro por el industrial; y el Jefe

¹⁹⁶ Debe recordarse que Omar Fayad fue Administrador General de Aduanas durante la administración presidencial pasada, presidida por Ernesto Zedillo, en el periodo de julio de 1999 a abril de 2000.

¹⁹⁷ “Iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano” en *Gaceta Parlamentaria*, s/e, México, miércoles 26 de marzo, no. 1 218, año VI.

¹⁹⁸ Es importante mencionar que un organismo desconcentrado no puede tener personalidad jurídica ni patrimonio propio, características de un órgano descentralizado, por lo que presenta un error de precisión.

del Servicio Aduanero Mexicano, el cual estaría a cargo del referido organismo y que sería nombrado y removido por el Presidente de la República. La integración de esta junta resulta interesante porque involucra al aparato estatal vía las principales autoridades estrictamente con competencia aduanera, pero además a aquellas que se vinculan con la misma; conjuntamente incluye a la iniciativa privada a través de sus sectores más generales y representativos en este campo, y que constituyen la otra parte involucrada en la operación aduanera, los usuarios, sirviendo de enlace entre estos últimos y las autoridades aduaneras.

Una facultad significativa que se le otorga al Servicio Aduanero Mexicano es la operación de un sistema de información para prevenir eficazmente la delincuencia organizada que opera en materia de aduanas, esto mediante la coordinación con instancias federales de seguridad. También se plantea la creación del Instituto Aduanero de Carrera, que pretende la formación, y profesionalización continua de personal miembro de este Servicio.

Este aspecto es notable porque como se ha observado una de las problemáticas que tiene el actual sistema aduanero mexicano reside en la presencia de personal no calificado en sus aduanas. “El funcionamiento óptimo de cualquier Aduana hoy en día exige un alto grado de descentralización y de una adecuada delegación de funciones que permita agilizar las operaciones y regímenes aduaneros para que actúen de acuerdo con el dinamismo actual de comercio exterior”.¹⁹⁹

Por ello, la propuesta de esta ley en sí resultaba muy interesante, ya que integraría la actividad aduanera principalmente en un organismo, lo que implicaría una mejora del sistema aduanero nacional, ya que de acuerdo con José Othón Ramírez, catedrático de la facultad de derecho de la UNAM, “la potestad aduanera está dispersa en la estructura de diversas entidades de la Secretaría de Hacienda y otras dependencias, lo que ocasiona que los procedimientos y mecanismos para los importadores y exportadores sean tortuosos”,²⁰⁰ lo que representa un obstáculo al desarrollo del comercio exterior.

Esta iniciativa de ley buscaba una modernización de la aduana mexicana para hacerla más eficiente, por lo que la consideración de la misma era viable, sin embargo fue una propuesta que no se aprobó, y que con la remoción de la legislatura en turno se dejó de lado.

6.2 Avances en el campo aduanero

A lo largo de este estudio se ha hecho hincapié en que la globalización e interdependencia de la economía mundial han impactado significativamente al comercio internacional contemporáneo, por lo que dentro del mismo se han y se siguen experimentando cambios cualitativos que inciden, entre otros aspectos, en los sistemas aduaneros nacionales y por consiguiente en sus correspondientes políticas de ejecución en esta materia. Por ello, el estado debe considerar como un objetivo la implementación de reformas que renueven y mejoren al citado sistema, como una respuesta a esa realidad.

¹⁹⁹ ACOSTA ROCA, Felipe. *Op. cit.*, p.29.

²⁰⁰ RODRÍGUEZ, Israel. “El sistema aduanero, ineficiente y corrupto” en *La Jornada*, México, D.F., año 19, No.6 729, viernes 23 de mayo de 2003, sección Economía, p.25.

“Durante los últimos seis años en las aduanas se trabajó por simplificar y mejorar la competitividad del flujo comercial. Por lo que la Administración General de Aduanas (AGA) se dio a la tarea de llevar a cabo una serie de proyectos, el principal es el denominado: Empresas Certificadas, que consiste en dar una serie de facilidades a las empresas confiables”, según expresó Fanny Euran Graham, Administradora Central de Operación Aduanera, y además agregó que como parte del objetivo de la AGA de mejorar el flujo comercial en las aduanas, a lo largo de esta administración se disminuyeron los impuestos unilateralmente o por medio de los tratados de libre comercio que se han suscrito con otros países.²⁰¹

Además se delegaron en los agentes aduanales las responsabilidades de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías, con el objeto de reducir la discrecionalidad de los servidores públicos de las aduanas, quedando a cargo de la autoridad únicamente la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación. Otra medida consistió en la posibilidad de realizar una prevalidación²⁰² de los pedimentos, obviamente antes de presentarse para el despacho de las mercancías, lo que por una parte implica que las autoridades aduaneras tengan conocimiento de las operaciones de comercio exterior de forma anticipada y por la otra reducir al máximo los errores en esta declaración por parte de los importadores y exportadores, como por ejemplo el cálculo de las contribuciones.

Por otra parte, en el año 2002 se adicionó el Artículo 100-A,²⁰³ que faculta al SAT para autorizar la inscripción de personas morales en el registro de empresas certificadas y por su lado el Reglamento interior del SAT facultaba a la AGA mediante la fracción LI del artículo 29 del RISAT para crear nuevos padrones; con ello la AGA conformó el Padrón de Empresas Certificadas,²⁰⁴ que integra a empresas constantes en sus operaciones comerciales, pero que además movilizan volumen significativos en esta últimas, por lo que al recibir un trato preferente en los trámites del despacho aduanero tienen un impacto directo en la agilización de este procedimiento.²⁰⁵

En materia de infraestructura también se han hecho importantes trabajos y se continúan efectuando, uno de los más sobresalientes es la implementación de rayos Gamma, como se verá más adelante (*vid supra*, p. 148) ; pero además se ha realizado el equipamiento de aduanas con otro tipo de tecnologías, como identificadores biométricos, útiles en los reconocimientos aduaneros, implementados en la aduana de Veracruz y que por cierto forman parte del proyecto “Aduana Modelo”; asimismo se han mejorado las instalaciones, de aduanas como la de Manzanillo donde se concluyó la construcción de una torre de control, o la de Nuevo Laredo donde se construyeron casetas y módulos de salida en el Puente II. Como es perceptible, estas dos aduanas también forman parte del programa referido.

²⁰¹ “Implementa AGA nuevos proyectos”, Noticias, Aduana México en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga>, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

²⁰² El servicio de prevalidación es prestado por particulares expresamente autorizados por el SAT para ello, pero que se encuentran interconectados con la dependencia a través de medios electrónicos.

²⁰³ Mediante decreto publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2002.

²⁰⁴ Entre los beneficios que tienen las empresas registradas en este padrón se encuentran: la importación de mercancías por cualquier aduana, la reducción de tiempos y porcentajes en los reconocimientos aduaneros y la exportación e importación en aduanas de tráfico aéreo sin ingresar a recinto fiscalizado.

²⁰⁵ “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, *op. cit.*

Son muchas y diversas las acciones implementadas durante el sexenio 2000-2006 para mejorar el servicio aduanero de México, donde desde luego han intervenido las diferentes instancias competentes para ello. Con todo esto se han efectuado importantes avances en automatización, flexibilización, menores costos y eliminación de posibles actos de corrupción, que contribuyen a eficientar y modernizar el servicio aduanero nacional.²⁰⁶

En este momento apenas se ha realizado un preámbulo de los avances que el sistema aduanero desarrollo en el periodo mencionado, por lo que a continuación se efectúa una revisión de las acciones que resultaron más sobresalientes implementadas por las autoridades competentes en la materia aduanera. Como se podrá notar la mayor parte de estos proyectos se desprenden del Plan estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006.

6.2.1 Sistema Automatizado Aduanero Integral Tercer Milenio (SAAI M3)

El SAAI fue implementado desde finales de los años 90's, incluyendo conforme a las reformas a la Ley Aduanera publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 1998, el denominado "Mecanismo de Selección Automatizada", nombrado así porque sería el mecanismo que determinaría, de manera aleatoria, si las mercancías se someterían a reconocimiento aduanal o tenían desaduanamiento libre.

Pero además este sistema automatizado apoya otras funciones importantes de las aduanas nacionales. "Este esquema se tiene en cada una de las aduanas del país, para llevar el seguimiento del despacho, hasta su conclusión. Además cada una de las aduanas se encuentra conectada al centro del país, desde donde se realizan las actualizaciones y se recopila la información que arroja el sistema para la generación de estadísticas, así como de la balanza comercial".²⁰⁷ Por ello los objetivos²⁰⁸ de este programa son:

- El soporte en tiempo real del despacho aduanero de mercancías.
- La validación normativa de los pedimentos de importación y exportación.
- La captación de la información confiable y oportuna de operaciones aduaneras y su empleo para la integración estadística.
- La recolección de la información necesaria para el control de la operación, su auditoría y la toma de decisiones a nivel aduana.
- Homologación de los procedimientos aduanales y aplicación de los mismos criterios jurídicos en todo el país.

Como puede observarse, el SAAI desde su implementación ha resultado un importante medio para la captura de información para la posterior generación de estadísticas de comercio exterior, pero además para hacer más eficiente la recaudación fiscal derivada de las operaciones comerciales, y también contribuye al control y la agilización del despacho aduanero. Sin embargo, como parte de la estrategia de modernización de sus procesos operativos y de sus sistemas informativos, la AGA a partir del año 2000 planteó la instrumentación del SAAI M3.

²⁰⁶ Véase *Aduana México. Acciones 2004*, publ. cit.

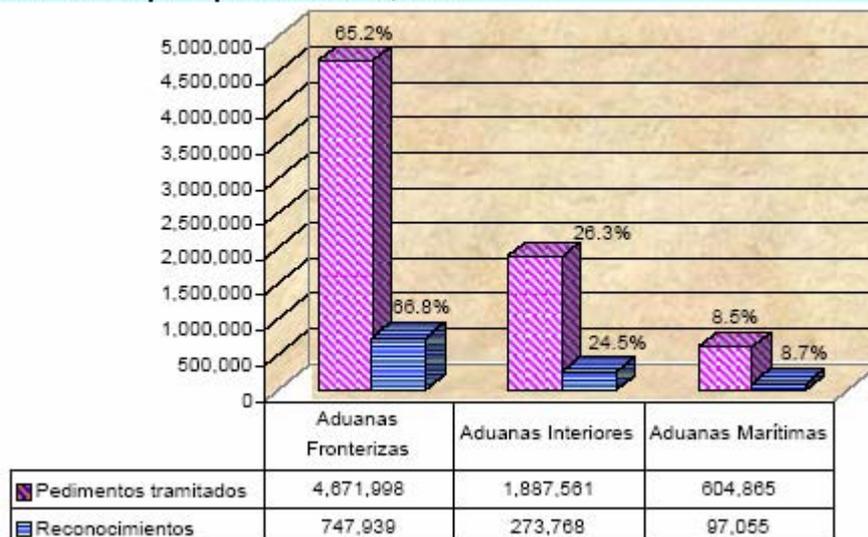
²⁰⁷ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de...*, op. cit., p. 218.

²⁰⁸ *Ibidem*, p.219.

Durante los últimos años el SAAI ha tenido varios cambios y mejoras para su operación sin embargo el proyecto M3 es uno de los más profundos y ambiciosos que ha efectuado la autoridad aduanera. Su mayor beneficio ha consistido en eficientar y agilizar las operaciones de comercio exterior, mediante la automatización de trámites; el intercambio electrónico de información más completa y confiable, basado en estándares fijados internacionalmente para ello; entre otros; además de dotarlas de mayor transparencia.

Como ejemplo se tiene la agilización del despacho aduanero; con la activación del mecanismo de selección automatizado, la revisión de las mercancías ha sido reducida considerablemente. Con base en los informes de la AGA, la ASF determinó que en el año 2003, se tramitaron 7 millones 164 mil 424 pedimentos de importación y exportación, de los cuales sólo un millón 118 mil 762 fueron sujetos de reconocimiento (Gráfico 9).

Gráfico 9
Distribución porcentual de pedimentos tramitados y reconocimientos realizados por tipo de aduana, 2003



Fuente: "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003", Auditoría Superior de la Federación en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

6.2.2 Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA)

Este sistema es un programa mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales y prevalidadores pueden consultar en la página de internet de "Aduana México" el estado que guardan sus operaciones efectuadas dentro del proceso del despacho aduanero.

Esta es una medida que permite brindar un mejor servicio aduanero, dotándolo de un elemento más de competitividad para sus usuarios, ya que con el acceso a esta información se puede monitorear las diferentes etapas por las que están atravesando sus mercancías desde que es ingresada la información en la prevalidación. Por medio del SOIA se puede consultar:

- ◆ El estado que guardan sus pedimentos en el proceso del despacho aduanero, incluyendo la fecha y hora en que realizó el pago de impuestos y la fecha y hora en que se llevó a cabo la selección automatizada;
- ◆ “Cartas de Cupo” electrónicas, para garantizar que la información enviada electrónicamente al SAAI, por el Almacén General de Deposito Fiscal, se encuentre disponible para el agente aduanal que va a realizar la operación;
- ◆ Movimientos de Pedimentos de Importación Temporal de Remolques, Semirremolques y Portacontenedores (SAIT);
- ◆ Situación que guardan los pedimentos de Tránsitos, incluyendo la fecha de inicio, plazo, así como la fecha de vencimiento o arribo y aduana de origen;
- ◆ Consulta de la información de los programas Maquila y PITEX, incluyendo las fechas tanto de inicio, como de vigencia del programa, fracciones autorizadas en el programa;
- ◆ Consulta de Permisos Previos, permite consultar la información relacionada a los permisos otorgados por la Secretaría de Economía;
- ◆ Consulta de Saldos por Pagos en Exceso donde pueden ser consultados los importes generados a su favor, su saldo actual disponible, los montos ejercidos, la información referente a los pedimentos que generaron los importes a favor y los pedimentos con los que se han afectado los importes originales; entre otros.

6.2.3 Programa de Empresas Certificadas y Programa CTPAT

Como parte de la relación bilateral México-Estados Unidos²⁰⁹, en materia aduanera se han implementado diversas medidas que fortalezcan los trabajos en conjunto y mejoren las operaciones aduaneras en la frontera común -se realizan diversas acciones para implementar mecanismos de intercambio de información, se creó un equipo especial bilateral de investigadores para combatir los fraudes aduaneros, además de que con frecuencia se efectúan operativos bilaterales, utilización de rayos Gamma, estandarización de procedimientos en materia de seguridad que involucran a las aduanas, etcétera-; así, estos dos programas forman parte de las estas acciones.

El *Programa de Empresas Certificadas* es un programa dirigido a los importadores nacionales que han dado muestras de un elevado nivel de cumplimiento de sus obligaciones fiscales y de la eficiencia de sus trámites y de sus mismas operaciones comerciales. Las empresas que se encuentran registradas en este programas suman más de cuatrocientas, de entre las cuales se encuentran Sony, Motorota, IBM, Delphi, entre otras, que representan aproximadamente el 40% de las operaciones de comercio exterior que realiza México.

La adscripción por parte de las empresas a este programa les significa beneficios que se traducen en la reducción de porcentajes y tiempos de revisión; la no aplicación de aduanas exclusivas; la rectificación del origen de las mercancías hasta tres meses después del desaduanamiento libre; entre otros beneficios fiscales; así como la utilización de carriles de alta tecnología en este caso carriles “Exprés”.

²⁰⁹ Relación por más de un motivo importante, ya que no sólo representa la relación con un país vecino, sino con una de las principales potencias económicas mundiales, y que por si fuera poco también es el principal socio comercial de México, con el 85 % de las operaciones comerciales totales.

Estos carriles llamados Exprés son exclusivos para las empresas certificadas de este programa, permitiendo la disminución de tiempos para el despacho de las mercancías. De esta manera, las autoridades aduaneras realizan una clasificación para identificar a las empresas que, por su buen cumplimiento fiscal, son consideradas usuarios confiables, por lo que resultan sobradas la revisión minuciosa, en su caso, y la prolongación de tiempos en el despacho. En cambio, las autoridades aduaneras no sólo otorgan justos privilegios a estos usuarios, sino que pueden incrementar la concentración de sus recursos en cargamentos e importadores de alto riesgo.

En cuanto al *Programa CTPAT*²¹⁰ o *Programa Alianza Industria-Aduana contra el Terrorismo*, éste fue propuesto en el año 2003 por el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (BAPF) para trabajar con la aduana mexicana. Como puede deducirse este programa es una iniciativa de este gobierno para combatir el terrorismo –prioridad nacional del gobierno estadounidense desde los ataques del 11 de septiembre de 2001- e incrementar los niveles de seguridad en la frontera con México, mediante la coordinación no sólo de las autoridades aduaneras de ambos países, sino también de éstas con el sector privado.

Así, para aumentar los niveles de seguridad los exportadores mexicanos y los importadores estadounidenses son certificados al amparo de este programa, actualmente en uso. Desde luego, como parte del mismo, obtienen beneficios como por ejemplo la utilización también de carriles de alta tecnología, pero en este caso preciso, de los carriles denominados “Free and Secure Trade (FAST)” o “Comercio libre y Seguro” (véase Figura 17), que reducen de manera considerable los tiempos de espera para el despacho de las mercancías en la frontera. Así más de 7 mil importadores estadounidenses y 130 exportadores mexicanos forman parte de este programa.

Figura 17. Carril FAST



Fuente: “Carriles exclusivos de alta tecnología Fast Exprés” en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 22.

²¹⁰ Por sus siglas en inglés Customs-Trade Partnership Against.

Un aspecto interesante de estos dos programas lo es la utilización de carriles FAST y Exprés. Estos carriles permiten como ya se ha dicho que las aduanas presten un servicio más ágil donde el flujo de los distintos trasportes de carga en las operaciones de despacho es más rápido. Para los usuarios de las aduanas, este tipo de medidas significan una disminución de tiempo para las mercancías, pero además una reducción en sus costos, y para la autoridad aduanera representa un elemento de mayor competitividad.

Por lo que de acuerdo con información publicada por la AGA, a mediados del 2006 el despacho de mercancías por estos carriles exclusivos significaba el 18% de la carga bilateral terrestre, y para finales del mismo año se estima el ascenso al 40%.²¹¹ Los primeros carriles Exprés y FAST se inauguraron en diciembre de 2003 en el puente de Córdoba, en Juárez-El Paso y en 2004 en el puente Zaragoza-Isleta, de esta misma aduana, se colocaron carriles similares; así se han continuado instalado este tipo de carriles en otras aduanas, como por ejemplo en la de Nuevo Laredo-Laredo, Mexicali-Calexico, Reynosa-Pharr, entre otras.

6.2.4 Programa ValuNet TM

La AGA, mediante la Administración Central de Investigación Aduanera estructuró el Programa ValuNet TM; el objetivo de éste consiste en comprobar la veracidad de la información declarada en las importaciones, prestando especial atención en el valor de las mercancías y el país de origen, en una fase posterior al ingreso de las mercancías al territorio nacional.²¹²

Implementado a partir del 11 de agosto de 2003, este programa otorga los beneficios siguientes: la comprobación del origen de las mercancías; la verificación del valor de estas últimas, y en su caso la corrección de precios de mercado; consecuentemente permite la conformación de una base de datos confiable de importadores y proveedores; por ende es posible identificar a usuarios que incurran en los delitos de subvaluación, sobrevaloración, triangulación y/o falsificación de documentos. Además gracias a la entrega rápida de los resultados de la investigación (doce días), la autoridad aduanera puede ejecutar su atribución fiscalizadora ágil y eficazmente.

La utilización del mismo, sólo en el primer trimestre de su implementación dio como resultado que de las 7,000 operaciones reportadas durante este periodo, el 20% presentaba irregularidades. Por ello, este programa ha contribuido ampliamente al combate de delitos aduaneros, además mejora el cumplimiento de la función correspondiente al control de las operaciones comerciales, y también permite la mejora de los métodos y sistemas de recaudación por concepto de este tipo de operaciones.

²¹¹ Véase GALA, Verónica. "Avanza desempeño de las aduanas" en *Reforma*, México, año 13, no. 4 595, 18 de julio de 2006, sección Negocios, p. 10.

²¹² Para la verificación de la información considerada por el programa se contrataron los Servicios de la empresa SGS (Société Générale de Surveillance S.A.), por cuenta del Fideicomiso del Programa para el Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras. Así la empresa citada cuenta con oficinas de enlace en 143 países, lo que avala el óptimo desarrollo de su operación.

6.2.5 Recintos Fiscalizados Estratégicos

Entre las medidas realizadas para hacer más competitivo al sistema aduanero mexicano, la nación implementó un nuevo régimen denominado “régimen de recinto fiscalizado estratégico”. La iniciativa para la conformación de estos recintos obedece a “la preocupación de contar con esquemas nuevos que permitan agilizar la operación aduanera, reducir costos y que fueran atractivos tanto para la inversión como para la actividad productiva”.²¹³

Estos recintos son inmuebles que colindan con las aduanas donde las mercancías pueden permanecer hasta por un periodo de dos años, para su manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación, pero sin pagar contribuciones correspondientes a las operaciones de comercio exterior. La relevancia de los mismos reside en que a diferencia de los recintos fiscalizados, que conforme a la ley no permiten la transformación de las mecánicas, en los estratégicos sí se puede hacer este trabajo. La operación de los mismos corre a cargo de personas morales, pero cuentan con la supervisión de autoridades aduaneras.

6.2.6 Programa de fiscalización aduanera

La función de fiscalización es muy importante dentro de la aduana mexicana, por lo que se trabaja continuamente para la detección de infracciones o delitos cometidas por los usuarios en esta materia, que afectan la actividad aduanera y a sectores de la producción nacional.

Como parte de esta tarea se ejecutan sus atribuciones de comprobación, investigación y combate de irregularidades aduaneras. Tan sólo en el periodo del 25 de septiembre al 1 de octubre de 2006, como parte del Programa de fiscalización aduanera, en treinta aduanas se realizaron 108 actos de fiscalización, embargando mercancía por un valor aproximado de 13 millones 47mil 334 pesos, cifras considerables ya que se habla de un periodo de seis días.

Así en la administración comprendida de 2000 a 2006, se destaca la implementación de programas como Movisat, CAT Metropolitano y el Programa de evaluación de los programas de fomento a las exportaciones. Este último aplicado para garantizar que efectivamente sólo las empresas que cuentan con este tipo de programas sean las que los utilicen, pero además que lo hagan bien.

El *Programa Movisat* consiste en la utilización de vehículos habilitados con terminales de cómputo que permitan confrontar la veracidad y legalidad de los documentos en operaciones realizadas externamente de las aduanas, como por ejemplo las verificaciones de transporte o las visitas domiciliarias.

De esta manera se hacen más eficaces los procedimientos en materia aduanera (PAMA's), ya que el Programa Movisat permite reducir la elaboración de PAMAS innecesarios que serán absolutorios y que para los importadores sujetos de estos procedimientos significan importantes pérdidas y, contrariamente, incrementa los

²¹³ GARCÍA, Myriam. “Estrena México sistema aduanero” en *Reforma*, México, D.F., año 11, No.3 841, 22 de junio de 2004, sección Negocios, p. 10A.

que realmente sean susceptibles de ser condenatorios. Tan sólo en el año 2003, se levantaron 14,958 Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera, por un monto de 3,110 millones de pesos; por lo que la implementación de mecanismos que efficienten esta actividad es importante y necesaria.

Figura 18. Embargos destacados del 25 de septiembre al 1 de octubre de 2006

	<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>19.90 kilos de medallas y cadenas</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>1</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$2'236,466</td></tr> </table>	Aduana	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Mercancía	19.90 kilos de medallas y cadenas	Actos de fiscalización	1	Valor	\$2'236,466		<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Altamira</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>300 kilos de ropa usada 140 pares de zapatos 1 máquina 1 telescopio 1 vehículo</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>2</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$81,400</td></tr> </table>	Aduana	Altamira	Mercancía	300 kilos de ropa usada 140 pares de zapatos 1 máquina 1 telescopio 1 vehículo	Actos de fiscalización	2	Valor	\$81,400
Aduana	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México																		
Mercancía	19.90 kilos de medallas y cadenas																		
Actos de fiscalización	1																		
Valor	\$2'236,466																		
Aduana	Altamira																		
Mercancía	300 kilos de ropa usada 140 pares de zapatos 1 máquina 1 telescopio 1 vehículo																		
Actos de fiscalización	2																		
Valor	\$81,400																		
	<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Agua Prieta</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>7 cartuchos y cargadores 1 vehículo</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>1</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$223,095</td></tr> </table>	Aduana	Agua Prieta	Mercancía	7 cartuchos y cargadores 1 vehículo	Actos de fiscalización	1	Valor	\$223,095		<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Acapulco</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>180 kilos ropa usada</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>2</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$3,600</td></tr> </table>	Aduana	Acapulco	Mercancía	180 kilos ropa usada	Actos de fiscalización	2	Valor	\$3,600
Aduana	Agua Prieta																		
Mercancía	7 cartuchos y cargadores 1 vehículo																		
Actos de fiscalización	1																		
Valor	\$223,095																		
Aduana	Acapulco																		
Mercancía	180 kilos ropa usada																		
Actos de fiscalización	2																		
Valor	\$3,600																		
	<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Aguascalientes</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>7 artículos diversos (radio intercomunicador y rines)</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>1</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$11,000</td></tr> </table>	Aduana	Aguascalientes	Mercancía	7 artículos diversos (radio intercomunicador y rines)	Actos de fiscalización	1	Valor	\$11,000		<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Ciudad del Carmen</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>270 prendas de vestir 90 artículos diversos (cubiertos, plantas artificiales, vajillas, etc.) 5 juguetes 2 manteles 1 aparato electrónico</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>1</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$26,617</td></tr> </table>	Aduana	Ciudad del Carmen	Mercancía	270 prendas de vestir 90 artículos diversos (cubiertos, plantas artificiales, vajillas, etc.) 5 juguetes 2 manteles 1 aparato electrónico	Actos de fiscalización	1	Valor	\$26,617
Aduana	Aguascalientes																		
Mercancía	7 artículos diversos (radio intercomunicador y rines)																		
Actos de fiscalización	1																		
Valor	\$11,000																		
Aduana	Ciudad del Carmen																		
Mercancía	270 prendas de vestir 90 artículos diversos (cubiertos, plantas artificiales, vajillas, etc.) 5 juguetes 2 manteles 1 aparato electrónico																		
Actos de fiscalización	1																		
Valor	\$26,617																		
	<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Cancún</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>72 artículos diversos (perfumes, carteras, etc.) 40 puros 14 prendas de vestir 9 juguetes</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>3</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$29,560</td></tr> </table>	Aduana	Cancún	Mercancía	72 artículos diversos (perfumes, carteras, etc.) 40 puros 14 prendas de vestir 9 juguetes	Actos de fiscalización	3	Valor	\$29,560		<table border="1"> <tr><td>Aduana</td><td>Ciudad Hidalgo</td></tr> <tr><td>Mercancía</td><td>625 kilos de jitomate 166 prendas de vestir</td></tr> <tr><td>Actos de fiscalización</td><td>2</td></tr> <tr><td>Valor</td><td>\$17,220</td></tr> </table>	Aduana	Ciudad Hidalgo	Mercancía	625 kilos de jitomate 166 prendas de vestir	Actos de fiscalización	2	Valor	\$17,220
Aduana	Cancún																		
Mercancía	72 artículos diversos (perfumes, carteras, etc.) 40 puros 14 prendas de vestir 9 juguetes																		
Actos de fiscalización	3																		
Valor	\$29,560																		
Aduana	Ciudad Hidalgo																		
Mercancía	625 kilos de jitomate 166 prendas de vestir																		
Actos de fiscalización	2																		
Valor	\$17,220																		

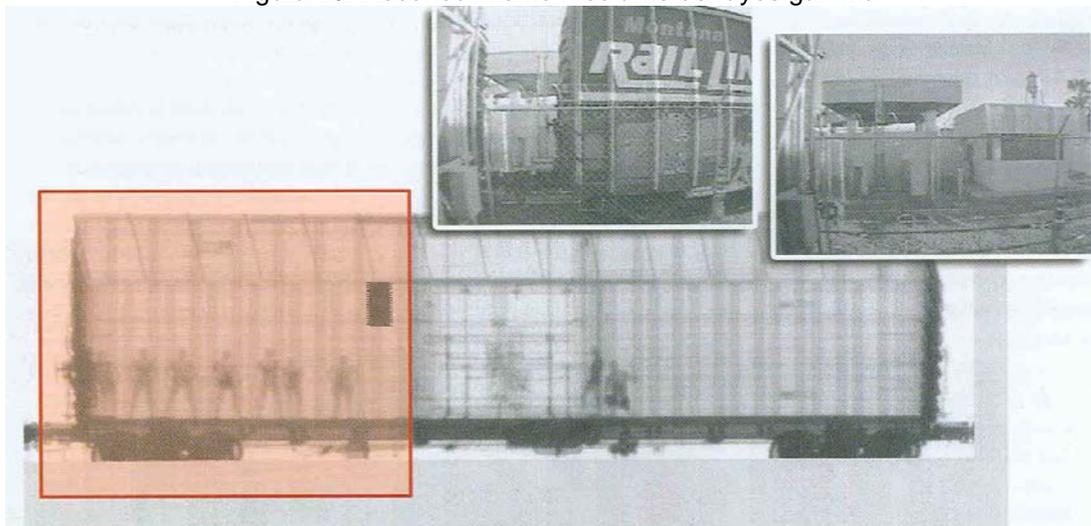
Fuente: "Embargos relevantes", Reportes, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/reportes_y_suplementos/suplementos_2006.zip, página consultada el 10 de noviembre de 2006.

En el caso del *Programa CAT Metropolitano*, este es un programa interinstitucional ya que la AGA participa en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la realización de operativos, principal y específicamente en la zona de Tepito, como parte de sus facultades de investigación de delitos aduaneros. La coordinación estrecha de estas diferentes dependencias es importante para construir frentes capacitados y que realmente combatan delitos como el contrabando.

6.2.7 Rayos Gamma

La implementación de los rayos gamma en las aduanas constituye una medida notoria para la modernización de la infraestructura aduanera. Esta herramienta permite el escaneo del contenido de un cargamento en un periodo de tiempo mínimo, tres minutos como máximo, y su confiabilidad es de un 99% (Figura 19).

Figura 19. Reconocimiento mediante de rayos gamma



Fuente: "Ahora las reglas del juego son los rayos Gamma" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 25.

Además el uso de los rayos gamma es útil en las revisiones de mercancías a granel, como granos y líquidos, o bien de difícil descarga como la "chatarra", o mediante este instrumento se puede verificar si los trasportes realmente se encuentran vacíos. Los beneficios de la utilización de esta tecnología consisten en la agilización de los servicios aduaneros y en eficientar su función fiscalizadora, es decir, los rayos gamma se sitúan como un instrumento útil para las labores de reconocimiento y para detectar ilícitos aduaneros como la declaración en el pedimento de cierta mercancía por otras, acción ubicada dentro del contrabando técnico.

Estos han sido los pasos de mayor relevancia en la modernización y mejora de las aduanas mexicanas realizados durante el periodo comprendido de 2000 a 2006; como se observa los trabajos mencionados persiguen diversos fines que van desde objetivos específicos como el combate y prevención de prácticas ilícitas de comercio internacional, mayor seguridad y transparencia a los usuarios, recaudación óptima de las contribuciones generadas de las operaciones de comercio exterior, hasta los generales como eficientar la operación aduanera.

Es cierto que las labores, programas y demás medidas implementadas han sido bastantes, efectivamente se ha hecho mucho; sin embargo es importante señalar que indudablemente aún falta mucho por hacer, para lograr la conformación de un sistema aduanero, como se pretende, idóneo; que sea competitivo, de calidad y que facilite el intercambio comercial. La continuidad en el cambio estructural del sistema, así como la automatización de más trámites y procedimientos, la implementación de mejores mecanismos para agilizar las operaciones comerciales, etcétera, son constantes que deben considerarse para forjar un servicio aduanero eficiente, que brinde mayores

oportunidades a los importadores y exportadores partícipes del comercio exterior mexicano.

6.3 Principales problemáticas que afectan el Sistema Aduanero de México

Como bien se mencionó el sistema aduanero mexicano ha mejorado bastante, no obstante se siguen presentando importantes problemáticas que afectan por un lado, el eficiente desempeño de sus funciones y por el otro, a las operaciones de comercio exterior, ya que inciden directamente en las mismas.

Los problemas que presenta el actual sistema aduanero mexicano son tantos y tan diversos (concernientes a la legislación, a la estructura del mismo sistema, a la infraestructura, a la actividad aduanera, al personal, a las infracciones cometidas por los importadores o exportadores, etcétera) que resultaría bastante complicado citarlos todos. Sin embargo, destacan ciertas problemáticas que constituyen importantes focos rojos de atención para los entes aduaneros nacionales y que para el presente estudio son consideradas como sobresalientes, ya que afectan la facilitación del comercio exterior del país.

Por ello, en una primera parte se tratan problemáticas generales que atañen aspectos derivados de la aduana como un servicio aduanero, por ejemplo, el personal no calificado o la insuficiencia de tecnología, para posteriormente tratar tres problemas muy importantes, incluso considerados graves, que por la dimensión de los mismos se consideran como desafíos a superar por el sistema aduanero nacional, sobre todo para la consecución del fin planteado de ser una “Aduana Modelo” o idónea.

6.3.1 Problemas generales del sistema aduanero mexicano

Ante las nuevas condiciones del entorno mundial, el comercio internacional se presenta como un espacio donde las condiciones competitivas de las naciones son fundamentales y hacen la diferencia; un servicio aduanero eficiente, moderno, ágil y transparente por su parte también es una ventaja competitiva.

El sistema aduanero mexicano ha tenido grandes avances, que incluyen desde la legislación, la infraestructura de las instalaciones, los trámites, hasta al personal; sin embargo estos aspectos son perfectibles, ya que dentro de los mismos se siguen presentando serios problemas que reducen la eficiencia aduanera. Esto por el lado de la autoridad, pero por la otra parte, la de los importadores, exportadores y demás operarios de comercio exterior, también es necesaria su consideración, ya que éstos constituyen una cuestión de atención para el aparato estatal, por la incursión de los mismos en infracciones y hasta delitos que dañan seriamente sectores productivos nacionales, como por ejemplo el contrabando.

Todo esto inevitablemente afecta los procedimientos y los trámites aduaneros, al aumentarlos y complicarlos, lo que contradice lo fijado por la aduana mexicana, de acuerdo a su función y objetivo de facilitar y fomentar las operaciones de comercio exterior. Así, dentro del sistema aduanero de México las problemáticas que se encuentran hacen referencia a los aspectos a continuación mencionados:

I. Infraestructura

Primeramente, en cuanto a la infraestructura, como se observó anteriormente, se han implementado interesantes programas que incluyen la mejora de la infraestructura física y tecnológica de las instalaciones de las aduanas. Y es precisamente la segunda a la que se hará referencia ya que se considera que presenta una importante problemática, no sin antes mencionar que la infraestructura física siempre debe ser atendida, para que cuando resulte obsoleta y aún antes, se modernice garantizando la eficiencia de las funciones de despacho, reconocimiento y demás actividades de la operación aduanera; como ejemplos se encuentran: la construcción de puentes, módulos, ampliación de espacios para la revisión de las mercancías, etcétera.

Ahora con respecto a la implementación y modernización de la tecnología en las aduanas, debe decirse que si bien se ha dotado a estas unidades administrativas de tecnología de punta como los rayos gamma, la misma no ha sido implementada en todas las aduanas, de hecho el porcentaje que ocupan las aduanas que cuentan con esta tecnología es muy pobre, apenas el 27%, como se verá más adelante.

Otro ejemplo lo constituye la falta de laboratorios especiales para mercancías de difícil clasificación. Como se mencionó, la aduana mexicana cuenta con un laboratorio muy completo, que es considerado uno de los diez principales a nivel mundial en materia aduanera, sin embargo sólo es uno y se encuentra en la Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos (ACLSC), ubicada en la Ciudad de México. Él mismo debe atender todas las consultas de las 49 aduanas sobre mercancías que no hayan podido identificar su clasificación arancelaria en las distintas operaciones aduaneras (reconocimientos, consultas, PAMA's, entre otros). Lo que implica, por el sólo volumen de las consultas de la clasificación, importantes costos de tiempo y de dinero para los importadores y exportadores que tienen que esperar la correspondiente resolución. La falta de más laboratorios es un problema, por lo que la conformación de otros de este tipo es necesaria, por lo menos en zonas estratégicas que amorticen los flujos de las consultas.

De esta manera, la carente modernización en las aduanas mediante la implementación de tecnología es la principal problemática que en materia de infraestructura se presenta y como ejemplo se retoma el caso de los rayos Gamma. La falta de equipos de rayos Gamma en las aduanas, limita el cumplimiento de las metas fijadas por la administración pública federal de lograr una mayor y mejor eficiencia operativa y de revisión, de las mercancías que entran al país, pero además de combatir los delitos de orden aduanero, que en el menor de los casos dañan la recaudación aduanera.

De acuerdo con el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, el mismo evidenciaba la falta no sólo de rayos Gamma sino también de tecnología de rayos X (Tabla 9). Debido a la importancia de este tipo de tecnologías, en aquellas aduanas donde se carece de las mismas las operaciones de reconocimiento y de despacho son más lentas y complicadas, lo que incide en mayores tiempos y costos para los importadores y exportadores

Tabla 9. Distribución de los equipos de rayos gamma y rayos X en las aduanas

Aduana	Rayos Gamma	Rayos X	Aduana	Rayos Gamma	Rayos X
Total	13	30			
Subtotal aduanas principales (12)	10	10	24 Cd. Acuña		
1 Nuevo Laredo	X	X	25 Agua Prieta		
2 Aeropuerto Cd. De México	X	X	26 Cancún		X
3 Tijuana	X	X	27 Chihuahua		X
4 Cd. Juárez	X	X	28 Cd. Camargo		
5 Colombia	X		29 Cd. Miguel Alemán		
6 Guadalajara		X	30 Ojinaga		
7 Cd. Reynosa	X		31 Torreón		X
8 Matamoros	X	X	32 Puebla		X
9 Nogales	X	X	33 Ensenada		
10 Mexicali	X	X	34 Naco		
11 Veracruz	X	X	35 Tampico		X
12 Monterrey		X	36 Puerto Palomas		
Subtotal aduanas restantes (38)	3	20	37 Mazatán		X
13 Manzanillo	X	X	38 Coatzacoalcos		
14 México			39 La Paz		
15 Toluca		X	40 Sonoyta		
16 Piedras Negras	X	X	41 Subteniente López		
17 Querétaro		X	42 Cd. Del Carmen		
18 Altamira	X		43 Tuxpan		
19 Cd. Hidalgo		X	44 Lázaro Cárdenas		X
20 Progreso		X	45 dos Boas		X
21 Tecate			46 Acapulco		X
22 San Luis Ríos Colorado			47 Salina Cruz		X
23 Aguascalientes		X	48 Guaymas		X

Fuente: "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003", Auditoría Superior de la Federación en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

Se sabe que instalar en todas las aduanas estos mecanismos es imposible, a corto plazo, ya que se requiere de un presupuesto considerable. Sin embargo, hay aduanas donde la aplicación de este tipo de tecnologías es fundamental debido a los tipos de mercaderías que manejan. Por ejemplo hay aduanas como la de México que no cuentan con ninguna de las modalidades de esta tecnología, y otras que no la tienen en todas sus secciones aduaneras, como la de Veracruz que en su sección ferroviaria no posee rayos gamma y donde el establecimiento de los mismos resulta idóneo, ya que es común el manejo de carga a granel y de difícil revisión, que puede ser mercancía como chatarra, granos o químicos.

Otras aduanas importantes como la del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, no poseen rayos gamma; y aduanas como la de Manzanillo y Veracruz también importantes -y si se recuerda parte del programa "Aduana Modelo"-, carecen de rayos X, importantes en la revisión de pasajeros. La infraestructura en sus diferentes modalidades es básica para el desempeño óptimo de las funciones de las autoridades aduaneras, por lo que la insuficiencia de tecnología representa un problema serio por resolver.

II. Estructura orgánica

La administración pública competente en el campo aduanera se encuentra dispersa en muchas dependencias (como se observó en el quinto capítulo), y si bien es cierto que concentra la mayoría en la Administración General de Aduanas, sobre todo en lo que a materia operativa se refiere, también lo es que otras unidades

administrativas también presentan atribuciones relacionadas a la mencionada materia y que también son fundamentales para la actividad, como Administración General de Recaudación.

Por ejemplo, la operación de los acuerdos comerciales de los que México es parte se encuentra dispersa en varias administraciones generales como lo son la Administración General de Grandes Contribuyentes, que se encarga de operar las reglas de origen; mientras que la Administración General Jurídica, hace lo propio pero con la clasificación arancelaria; entre otras. Otro ejemplo es la sustanciación del PAMA que puede realizarse mediante la Administración Central de Fiscalización Aduanera, la cual como se recordará es subordinada de la AGA, o por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, en este caso dependencia alterna de la Administración General de Aduanas. Este tipo de situaciones originan confusión y diversidad de criterios entre las mismas autoridades públicas, que impiden la homologación de ciertos procedimientos. Además, las unidades administrativas diferentes de la AGA, en muchas ocasiones carecen de experiencia y conocimiento en la temática aduanera, ya que sus campos de acción son más amplios, a diferencia del de la AGA que es específicamente aduanero.

III. Personal

La presencia de personal no calificado es una desafortunada realidad que presenta el sistema aduanero mexicano. Favorablemente no es una situación de competencia general y con el tiempo se han realizado esfuerzos para disminuirla, sin embargo todavía se siguen encontrando funcionarios que profesionalmente no están capacitados para el ejercicio de sus funciones, y que se pueden ubicar desde los altos mandos hasta los menores, de modo que esta parte del personal por el mismo desconocimiento de la legislación comercial y/o de la actividad aduanera incurre en faltas que deficiente el servicio y la operación aduaneros, pero que además pueden afectar directamente a los importadores o exportadores. Al respecto, José Othón Ramírez señala que “México es el único país del mundo en el que no existe un instituto especializado que otorgue capacitación permanente para este personal”,²¹⁴ lo que implica la existencia de personal no calificado.

Como por ejemplo, un verificador aduanero que no esté bien capacitado puede hacer una mala identificación y revisión de la mercancía, que puede tener dos supuestos: la primera que el cargamento a revisar presente irregularidades, ya sean documentales, físicas o tributarias, pero que por desconocimiento omite alguna o todas éstas, permitiendo que la mercancía concluya el proceso de revisión sin ningún problema, contribuyendo a hacer menos eficientes funciones de recaudación, fiscalización y prevención, de la aduana mexicana; la segunda presume que el cargamento sujeto de revisión no presente ninguna irregularidad, o ninguna grave, sin embargo al no tener un buen conocimiento de la legislación se sujeta a la mercancía a algún procedimiento administrativo, como un PAMA –por ejemplo, cuando con motivo de un primer y segundo reconocimiento se observa que no se cumple con las normas oficiales mexicanas, no se puede levantar un PAMA, ya que el procedimiento es otro, sólo en operaciones de verificación como la visita domiciliaria o la verificación de

²¹⁴ RODRÍGUEZ, Israel. *Art. cit.*

transporte²¹⁵ - envolviendo al importadores o exportador en un proceso tedioso, que le implicará costos y que era innecesario.

La aceptación de esta realidad es un tanto complicada, de hecho puede resultar inimaginable que personal de estas áreas, que debiera ser uno de los más capacitados y especializados, incurra en estos errores. Pero no es una utopía es real, para muestra basta revisar el *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*, efectuado por la ASF que señala que del millón 118 mil 762 reconocimientos realizados en el 2003 se detectaron 5 mil 592 incidencias las cuales no fueron identificadas en el primer reconocimiento,²¹⁶ las cuales representaron un monto de 84.4 millones de pesos, es decir un 5%, que sin duda tienen un impacto económico a considerar en la recaudación.²¹⁷ Aquí se puede relacionar, el factor humano, que debe estar capacitado –ya sea legislativa, técnica y/o tecnológicamente, dependiendo de los requerimientos de su área-, y el tecnológico, pues con la ayuda de mejores herramientas para los reconocimientos se pueden disminuir estas incidencias, ambos necesarios para hacer más eficientes el desempeño de las funciones en las aduanas.

Otra problemática que involucra al personal es la todavía existente corrupción, pero que por el momento sólo se menciona ya que será tratada más adelante (*vid supra*, p. 158). Sin embargo el factor humano es sumamente importante dentro de las operaciones comerciales, por lo que en el caso del sistema aduanero, la necesidad por capacitarlo continuamente es esencial en la búsqueda por eficientarlo.

IV. Los usuarios de las aduanas

Ciertamente existen más problemas en las aduanas, principalmente los que tienen que ver con las operaciones de los importadores, exportadores, agentes y o apoderados aduanales que incurren en conductas ilícitas, las cuales van desde incidencias muy pequeñas como la falta de documentación para la correspondiente importación o exportación, y por lo que obviamente la operación no procede, hasta las infracciones aduaneras, que pese a que por la legislación comercial son catalogados como una “infracción”,²¹⁸ en muchas ocasiones, en realidad se está haciendo frente a una problemática grave que es la incursión en delitos graves como el contrabando, y que se realiza cada vez más de manera organizada; otros ilícitos en los que se inciden son la utilización de programas de fomento a las exportaciones como PITEX o Maquila por parte de terceros, el no retorno de mercancía introducida al país bajo esta modalidad, extracción de depósito fiscal con un programa falso, entre otros. Por ello, el combate a este tipo de conductas es una prioridad para las autoridades aduanera,

²¹⁵ Véase Artículo 151 de la *Ley Aduanera*, *op. cit.*, correlacionado con la regla 2.12.4 de las *Reglas Generales de Comercio Exterior*.

²¹⁶ Es importante hacer la mención que no sólo el factor “no calificado” influye en estas incidencias, sino también la corrupción.

²¹⁷ Ver “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, *op. cit.*

²¹⁸ Debe mencionarse que la *Ley Aduanera* no tipifica delitos, sino infracciones conforme a su artículo 176; así el contrabando es señalado como delito en el *CFE*, en el artículo 102. de esta forma la infracción es sancionada por una unidad administrativa y el delito por el poder judicial. Por lo que de ser detectada la incursión en las infracciones aduaneras, aunque sea un delito de contrabando, por las autoridades aduaneras sólo se procederá a la sanción administrativa que va desde una multa hasta el embargo de la mercancía, pero no tiene facultades para la privación de libertad.

pues afectan la recaudación de los impuestos concernientes al comercio exterior, pero también dañan a sectores productivos nacionales.

De esta manera, puede decirse que estas son las partes que presentan problemáticas del sistema aduanero mexicano, otra que puede y debe incluirse es la legislación, que a continuación se destaca. Asimismo se hace ahínco en los ya insinuados problemas de corrupción y contrabando, que impiden la simplificación de procedimientos y trámites aduaneros y, por lo tanto, la conformación de un sistema aduanero ágil, transparente y eficaz que facilite y promueva los intercambios comerciales.

6.3.2 Normatividad compleja

Efectivamente los cambios manifestados en el sistema mundial como parte del fenómeno de la globalización, han generado procesos de integración e interdependencia en los Estados; la participación en foros internacionales sobre diversos temas -como por ejemplo, económicos, de integración, de desarrollo, etcétera-, en este caso concretamente relacionados con el comercio internacional y con la materia aduanera, por parte de las naciones también se ha convertido en una constante para muchos países en materia de comercio exterior. Pero además todo esto ha traído consigo no sólo la modernización y homologación de estructuras y políticas de ejecución a nivel interno, sino también como se ha señalado en otras ocasiones la adecuación de los diversos ordenamientos nacionales en materia de comercio exterior.

México por su parte ha hecho lo propio, como parte de la necesidad de crear condiciones internas acorde con la apertura comercial y con la misma globalización del mundo. Al respecto se han creado diversas, pero también numerosas, reglamentaciones dirigidas a normar el comercio exterior mexicano. Así, esta misma situación significa un problema de fondo y de forma para el sistema aduanero mexicano, ya que los importadores y exportadores continuamente se enfrentan tener que utilizar una compleja legislación.

Es enorme el cúmulo de las leyes aplicables en la actividad del comercio exterior de México, ya que incluyen un sector amplio donde es posible observar regulaciones sobre aspectos propiamente aduaneros, pero también fiscales, de inversión de servicios, prácticas desleales de comercio internacional, etcétera; razón que hace difícil el conocimiento por completo de la normatividad tratada, así como su utilización, para los usuarios de estos ordenamientos jurídicos.

Michel Danet, Secretario General de la OMA, señala que “los importadores y exportadores que operan en más de un país necesitan lidiar con diferentes reglas y reglamentaciones, y esto agrega un costo de operaciones innecesario a los costos del comercio internacional y a los sistemas de transporte. Muchas empresas pequeñas y medianas se sienten desalentadas de extender sus negocios a mercados extranjeros porque consideran que la miríada de requerimientos aduaneros es demasiado difícil y compleja. Hay una necesidad creciente y urgente de aplicar, a nivel mundial, sistemas y procedimientos aduaneros simplificados y armónicos”.²¹⁹ Como se percibe, la

²¹⁹ DANET, Michel. “Armonización aduanera y facilitación del comercio internacional”, Periódicos electrónicos de IPP, en <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijes/trans5.htm>, página consultada el 20 de septiembre de 2006.

problemática concerniente a las complicadas legislaciones, no es propiamente de un solo país, ya que varios la presentan, entre ellos el Estado mexicano.

El desconocimiento de la legislación por parte de los importadores y exportadores afecta no sólo a éstos, sino que también al mismo sistema aduanero nacional, ya que esa ignorancia y la mala interpretación de la legislación, en ocasiones, según sea el caso, son motivos que conducen a que los usuarios incurran en infracciones u omisiones aduaneras.

La compleja normatividad en el campo del comercio exterior mexicano afecta a sectores importantes, como por ejemplo al de los exportadores nacionales, y dentro de éste a la parte más sensible: la pequeña y mediana empresa. De por sí la situación de éstos ya es difícil ante los grandes exportadores, pero si a eso se le agrega que cuando tienen proyectos para exportar se encuentran con una amplia y difícil legislación, los mismos se desalientan; sobre todo, porque debe considerarse que, en muchas de estas empresas, la falta de recursos económicos y de su misma planta productiva, lógicamente impiden el desarrollo de departamentos específicos de comercio exterior, por lo que las exportaciones son conducidas por personas sin conocimientos claros en la materia y que enfrentan un obstáculo con esta problemática.

Pero además no sólo para los exportadores nacionales la compleja normatividad es un problema, sino también para los exportadores internacionales, que ven en el país un posible destino de sus mercancías. Las legislaciones engorrosas no son buenas referencias para conducir sus exportaciones, contrariamente las regulaciones claras y que facilitan los intercambios comerciales, representan un elemento más de competitividad para los países, cuestión indispensable para jugar en la dinámica del actual comercio internacional, donde surgen, crecen y se fortalecen nuevos competidores internacionales. En el escenario actual donde se desarrolla el comercio exterior de México se debe conocer pero además correlacionar las diferentes reglamentaciones. Así, la cantidad de leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos es bastante amplia, incluso excesiva, representando un problema de forma, ya que el adelgazamiento de la misma es necesario.

Además la problemática no queda allí, pues como se anticipó también se presentan dificultades de fondo. Efectivamente, la legislación comercial en sí en ciertos aspectos presenta incongruencias que confunden al usuario, pero que además pueden afectarlo. Solamente al revisar la Ley Aduanera se observa que en este ordenamiento jurídico existen ciertos absurdos. Por ejemplo, el artículo 47 de la mencionada ley señala que:

“Los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales, previa a la operación de comercio exterior que pretendan realizar, podrán formular consulta ante las autoridades aduaneras, sobre la clasificación arancelaria de las mercancías objeto de la operación de comercio exterior, cuando consideren que se pueden clasificar en más de una fracción arancelaria.

Dicha consulta podrá presentarse directamente por el interesado ante las autoridades aduaneras o por las confederaciones, cámaras o asociaciones, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, señalen la fracción arancelaria que consideren aplicable, las razones que sustenten su apreciación y la fracción o fracciones con las que exista duda y anexen, en su caso, las muestras,

catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria.

Quienes hubieran formulado consulta en los términos del párrafo anterior, podrán realizar el despacho de las mercancías materia de la consulta, por conducto de su agente o apoderado aduanal, anexando al pedimento copia de la consulta, en la que conste su recepción por parte de las autoridades aduaneras. Para ejercer esta opción se efectuará el pago de las contribuciones de conformidad con la fracción arancelaria cuya tasa sea la más alta de entre las que considere que se pueden clasificar, así como pagar las cuotas compensatorias y cumplir con las demás regulaciones y restricciones no arancelarias aplicables a las distintas fracciones arancelarias motivo de la consulta.

Si con motivo del reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento, se detectan irregularidades en la clasificación arancelaria de la mercancía declarada en el pedimento, los funcionarios adscritos a la aduana no emitirán las resoluciones a que se refieren los artículos 152 y 153 de esta Ley, hasta en tanto no se resuelva la consulta por las autoridades aduaneras.

Cuando de la resolución que emitan las autoridades aduaneras resulten diferencias de contribuciones y cuotas compensatorias a cargo del contribuyente, éste deberá pagarlas, actualizando las contribuciones y con recargos desde la fecha en que se realizó el pago y hasta aquella en que se cubran las diferencias omitidas sin que proceda la aplicación de sanción alguna derivada por dicha omisión. Si resultan diferencias en favor del contribuyente, éste podrá rectificar el pedimento para compensarlas o solicitar su devolución.

Las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo, podrán presentar consulta a las autoridades aduaneras, para conocer la clasificación arancelaria de las mercancías que pretendan importar o exportar, en los términos del artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, anexando, en su caso, las muestras, catálogos y demás elementos que permitan identificar la mercancía para su correcta clasificación arancelaria”.²²⁰

El artículo es claro, tanto los importadores, como los exportadores, los agentes aduanales y apoderados aduanales, pueden realizar la consulta de la clasificación arancelaria a las autoridades aduaneras, antes de la operación a realizar. Esta medida significa una garantía de que la información declarado al momento del despacho, así como el pago de las contribuciones por parte de los contribuyentes son los correctos, puesto que han sido determinados por la autoridad competente, significando este tipo de consultas un beneficio para los usuarios de éste; por lo que hasta aquí no hay ningún problema; sin embargo este artículo supone varias situaciones.

Cuando con motivo de las operaciones de comprobación de las autoridades aduaneras se encuentran irregularidades en la clasificación de la mercancía, y por ende en el pago de las contribuciones, de acuerdo al artículo 152 de la Ley Aduanera, las mencionadas autoridades efectuarán un “procedimiento de irregularidades en materia aduanera (PIMA)” para la determinación de las contribuciones omitidas (véase artículo mencionado), puesto que se incurrió en una infracción. Ahora bien, en el caso de los contribuyentes que presentan las mismas irregularidades, pero que realizaron una consulta previa de la clasificación, no se les inicia el procedimiento a que hace referencia el artículo 152, “hasta en tanto no se resuelva la consulta por las autoridades aduaneras”, de acuerdo al artículo 151 de la mencionada ley. Situación que, siendo condescendientes, hasta podría considerarse comprensible, ya que los funcionarios aduanales solamente estarían corroborando la veracidad de la consulta.

²²⁰ Artículo 47, de la *Ley Aduanera*, *op. cit.*

Pero lo que resulta absurdo es: primero, que esta verificación indique que sí existe una incongruencia entre la clasificación emitida por las autoridades aduaneras previamente consultadas y la identificada por las también autoridades aduaneras que efectúan la revisión en las distintas operaciones de comprobación, y segundo, que obviamente por la razón anterior resulta una diferencia en los montos de los impuestos que deberá pagarse, o en el caso de que el saldo sea a favor la misma puede ser devuelta o compensada en otras operaciones, pero lo que no es lógico es que el resultado de una consulta realizada a las instancias competentes –la cual además está fijada en la ley- derive en la incursión en una infracción, y por lo tanto se tengan que pagar la actualización de las contribuciones y los recargos correspondientes desde la fecha en que se realizó el pago hasta el momento de la resolución.²²¹

Ahora bien, otra situación desprendida de este artículo la representa el hecho de que en ocasiones, las autoridades no emiten una respuesta a la consulta hecha por los particulares sobre la clasificación arancelaria, por lo que al respecto el artículo 48, en su párrafo tercero, de la Ley Aduanera complementa:

“...Las resoluciones deberán dictarse en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de su recepción. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución que corresponda, se entenderá que la fracción arancelaria señalada como aplicable por el interesado es la correcta...”²²²

Y precisamente, conforme a este párrafo, en caso de que no se obtenga respuesta alguna por parte de las autoridades de la consulta hecha, se debe “entender” que la resolución indica que la clasificación propuesta por el contribuyente está bien. Sin embargo, de detectarse irregularidades en la clasificación arancelaria, y por ende en los montos del pago de las contribuciones durante los actos de comprobación de la autoridad aduanera se procederá a la determinación de contribuciones “omitidas”, ya que se incurrió en una infracción.

Como se comentó, la consulta previa debería significar un respaldo del contribuyente, sin embargo no es así, y esto se debe a que como se señala en el mismo artículo 48, la autoridad competente aduanera podrá demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nulidad de la clasificación arancelaria favorable a un particular que resulte cuando transcurra el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se notifique la resolución que corresponda y dicha clasificación ilegalmente lo favorezca.²²³ Esto es una absurda incongruencia, ya que lejos de brindar certeza para los importadores, exportadores y demás usuarios de las aduanas, los confunde y afecta; pero además con este tipo de medidas se desalienta el uso de estas herramientas que debieran ser instrumentos para evitar la incursión en

²²¹ Aunado a esto también debe considerarse el plazo de la autoridad para emitir dicha resolución, que puede ser hasta de cuatro meses, por lo que la actualización de los impuestos y demás contribuciones en ocasiones puede llegar a sobrepasar el mismo monto de la operación en sí.

²²² Véase Artículo 48, de la *Ley Aduanera, op. cit.*

²²³ La razón de ser de ello tiene como fundamento el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación que establece que las resoluciones administrativas de carácter individual que favorezcan a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. Obviamente este artículo es un medio de defensa para las autoridades, que muchas veces no emiten respuesta a las consultas no porque las clasificaciones arancelarias contenidas en las mismas estén bien, sino porque se les pasa el tiempo para emitir la resolución correspondiente, evadiendo responsabilidades, por ello y para corregir estos errores, las autoridades mencionadas se amparan este artículo.

infracciones aduaneras. La revisión de este artículo, evidentemente extensa pero necesaria, permite vislumbrar los absurdos que pueden presentar los ordenamientos jurídicos que rigen el comercio exterior y que no sólo no proporcionan ningún beneficio real para el mismo, sino que complican las operaciones comerciales.

Son más las situaciones que encierra la normatividad comercial y aduanera, como por ejemplo la utilización de las Reglas de Comercio Exterior, que son más referidas y requeridas por la Ley Aduanera, y por ende más utilizadas por los usuarios, que el mismo Reglamento de esta ley. Y en varios casos estas reglas contradicen o exceden la ley y los reglamentos, por lo que los importadores y exportadores prefieren seguir el criterio establecido en las Reglas para no incurrir en infracciones. Pero además continuamente presentan modificaciones, por lo que la revisión constante de sus actualizaciones por parte de los usuarios es esencial, lo que dificulta un conocimiento completo de la legislación por parte de los operadores comerciales.

Un aspecto más a considerar de interés es el Manual de Operación Aduanera el cual es un instrumento importante de la función diaria de la aduanas que “empero de no estar publicado en el Diario Oficial de la Federación, se observa y sanciona por el uso y la costumbre por las propias autoridades y usuarios de las aduanas como si fuese ‘un ordenamiento legislativo y materialmente ejecutivo’, que establece procedimientos, registros y derechos para los particulares , e incluso en algunos casos, obligaciones para los mismo, lo cual es aceptado en la práctica aduanera, pues es común que los propios usuarios intervengan en la propuesta y perfeccionamiento de sus normas”.²²⁴ Como se puede observar, al no estar publicado en el DOF no es un ordenamiento legislativo que deba conceder obligaciones ni derechos, sin embargo, en la realidad su utilización es efectiva y sí lo hace, por lo que esta situación puede conllevar a un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica en las operaciones aduaneras.

Las legislaciones no deben complicar los intercambios comerciales sino hacerlos más fáciles. De esta manera, el estado a través de sus mandos competentes debe considerar esta postura para la mejora de la normatividad en materia de comercio exterior, aspecto que incidirá tanto en los diferentes operarios de comercio exterior, como en las mismas autoridades estatales en la materia.

6.3.3 Corrupción

La corrupción es una problemática combatida oficialmente, sin embargo en la realidad la situación es percibida bajo una visión muy diferente. ¿Quién no conoce la corrupción imperante que opera en el sistema aduanero mexicano?, tradicionalmente este sector es uno de los que presentan mayor corrupción de todo el país, lo que origina una mala operación e imagen del aparato estatal que lo integra, pero además provoca desventajas económicas y desaliento en el sector privado -interno y externo- que realiza las diferentes operaciones de comercio exterior en la nación. “Solamente en Nuevo Laredo, de acuerdo con políticos locales, las plazas se estaban cotizando, para su compra, en más de 20 mil dólares, y algunos grupos delictivos ofrecían hasta

²²⁴ TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, p. 76.

30 mil dólares mensuales por simplemente dejar de ver los contenedores que les indicaran, y por donde introducen cocaína para el mercado estadounidense".²²⁵

Stephen D. Morris, quien realizó un interesante estudio de la corrupción en México, señala que la misma debe ser considerada como "el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado", es decir es un acto ilegal o no ético por parte de los funcionarios públicos del cual buscan favorecerse. Por su parte Guillermo Brizio, proporciona un concepto jurídico que define a la corrupción como un "fenómeno social, a través del cual un servidor público es impulsado a actuar en contra de las leyes, normatividad y prácticas implementados, a fin de favorecer intereses particulares".²²⁶

De lo anterior se desprende que la corrupción es la utilización de funciones y medios de manera ilegal y sin ética por los servidores públicos para provecho de intereses propios, económicos, de sus gestores, o de otra índole, e inversamente en perjuicio del Estado y de la misma sociedad. La corrupción es un fenómeno perceptible en funcionarios públicos que pueden ocupar desde oficinas de tramitación hasta las más altas esferas de la administración pública, y en el caso del sistema aduanero mexicano no es la excepción.

Una administración de aduanas viciada por la corrupción será ineficaz y el impacto de la misma es perceptible por los diversos usuarios de ésta. Por ello, es un problema grave que afecta a ambas partes involucradas en las operaciones de comercio exterior, el sector público y el privado. Así, en el periodo de estudio 2000-2006 "mas de 500 expedientes de la SFP comprueban que la corrupción en aduanas lejos de desaparecer se ha incrementado en el gobierno de Vicente Fox y que funcionarios de alto nivel bajo el mando del secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, encubren el contrabando ilegal de mercancías que ingresan al país por las 48 aduanas del país".²²⁷ De estos expedientes, de irregularidades e ilícitos, 168 involucran a elementos de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal Aduanera (antes Policía Fiscal) de todas las aduanas ubicadas en la franja fronteriza norte, en casos de contrabando de armas, vehículos, mercancías y sustancias ilegales.

En los últimos años la corrupción ha asumido diferentes formas, tal pareciera que la modernización de las aduanas exigida por los escenarios nacional e internacional también se trasladara a esta práctica ilegal, convirtiéndose en un serio problema para el sistema aduanero mexicano. En muchas áreas de recepción, de gestión de trámites y de entrega de oficios de respuestas es común que se pueda observar ciertos casos en los que se procede a la aceptación de solicitudes y trámites que no se acompañen de todos los requisitos que establece la normatividad correspondiente en materia de comercio exterior, así como tratos ágiles y privilegiados para determinados usuarios.

Este tipo de áreas son viables para el desarrollo de la corrupción, ya que los usuarios en la búsqueda agilizar los trámites y procedimientos necesarios para la

²²⁵ RIVA PALACIO, Raymundo. "La caja de Pandora" en *El Universal*, México D.F., año 90, No. 32 205, 26 de diciembre de 2005, sección México, p. A8, cl. Estrictamente personal.

²²⁶ "La corrupción", Imagen política de México y el Mundo en <http://www.imagenpolitica.com/economia.html>, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

²²⁷ PÉREZ, Ana Lilia. "Los 500 expedientes de corrupción aduanal" en *Contralínea*, s/e, México, septiembre de 2005, no. 54, año 4.

importación o exportación coadyuvan –ya sea porque la autoridad correspondiente lo solicita o porque los mismos usuarios ofrecen una “gratificación”- a la incidencia en esta conducta. Una situación similar ocurre en las aduanas al momento del despacho, donde los procedimientos para el despacho pueden agilizarse mediante este tipo de gratificaciones. Es cierto que se realizan importantes acciones que pretenden la reducción y automatización de este tipo de requerimientos, tramitaciones y procedimientos que dan origen a estos actos corruptos, sin embargo es un hecho que los mismos siguen persistiendo.

La falta de ética es una vía importante que conduce a la incursión en la corrupción, ya que a los servidores públicos no les interesa ir en contra de los propósitos y metas fijadas por las instituciones públicas de las que son parte. Las diferentes dependencias del gobierno fijan su misión, objetivos, e incluso valores, y demás lineamientos que guían el desempeño de las mismas, y en la mayoría de éstas se encuentra la honestidad, responsabilidad, espíritu de servicio, etcétera, los cuales son contravenidos por la corrupción. Por lo que el fortalecimiento de una cultura ética es básico en la actualidad.

Pero son más los tipos de corrupción que presenta el sistema aduanero de México, como por ejemplo cuando los servidores públicos venden o hacen uso ilegal de bienes del gobierno que les han sido confiados en o para su administración. Como por ejemplo, la ilegítima disposición de mercancías que han pasado a ser parte del fisco federal. Este supuesto es muy interesante ya que en la mayoría de los casos, o por lo menos en los de mayor costo, se encuentran involucrados altos funcionarios del gobierno en instancias aduaneras.

Ejemplos de esto hay muchos, y para muestra el siguiente: “una información publicada por el reportero Jorge Octavio [...] en el UNIVERSAL revela que Guzmán Montalvo donó discrecionalmente 509 vehículos, 217 mil 405 aparatos electrónicos, 528 mil 178 pares de zapatos, mas un millón y medio de piezas de ropa y otro medio millón de juguetes decomisados entre 2003 y 2005 en las principales aduanas del país a esas cuatro dependencias [Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, al DIF nacional y al SAT], sin saber cuál fue su destino final. La información proviene de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados que investiga el presunto tráfico de influencias de los hijos de la señora Sahagún y, según los legisladores, Guzmán Montalvo no tenía facultades legales para disponer de los artículos confiscados”.²²⁸ Como puede verse este caso involucró directamente al Administrador de Aduanas en turno, el cual efectuó esta operación sin consulta alguna o licitación, por lo que las donaciones son ilegítimas. Pero éste sólo es parte de las presuntas asignaciones de mercancías decomisadas por la Administración General de Aduanas y que conforme a la ley han pasado a propiedad del Fisco.

Otro caso correspondió a un robo efectuado en un patio aduanero de 40 camiones de carga de contrabando, los cuales al parecer eran propiedad de Manuel Bribiesca, por lo que se supone que la desaparición fue disfrazada. De esta manera, se manifiestan varias acciones ilegales en beneficio de la “familia presidencial” del sexenio 2000-2006, donde al parecer utilizaron al máximo sus “influencias”, situación que ya tiene su propio y largo historial, pero con respecto a estos ejemplos

²²⁸ Riva Palacio, Raymundo. *Art, cit.*

particulares, se observa que los actos corruptivos son en beneficio de terceros, aunque es preciso señalar que no son cualquier terceros, pero también se entiende que la acción implica una gratificación.

Pero hay más casos que involucran directamente a varios administradores de aduanas los cuales han incurrido en conductas ilegales, que en ocasiones se encuentran vinculadas con el consentimiento del contrabando. Guillermo Gazal, dirigente de Procéntrico (organización que integra a comerciantes y empresarios establecidos en el centro de la capital del país), señala que “desgraciadamente las autoridades lo han permitido, y la gestión de José Guzmán Montalvo, administrador de las Aduanas, junto con sus más de 40 administradores, han dejado pasar tanto contrabando como nunca en la historia”.²²⁹ Sin embargo, pese a sus conductas y las inhabilitaciones concretas que determinó la Secretaría de la Función Pública, los funcionarios lejos de ser removidos sólo fueron rotados a otros cargos. Tan sólo en los mandos medios de la AGA el 80% fueron rotados por ineficiencia en la prestación del servicio y no por problemas de corrupción, conforme al oficio número 326-SAT-X-3-19634.

Por su parte el Administrador General de Aduanas del sexenio anterior, en su momento comentó que los altos niveles de corrupción en las aduanas fueron heredados de las administraciones anteriores, sin embargo es importante recordar que él mismo formó parte de esas administraciones, desde otras dependencias competentes (la SHyCP), al igual que mucho del personal en el citado periodo al frente de las aduanas de la nación, tal vez por ello la referencia. Al respecto, debe decirse que la situación existente no es sólo una particularidad del periodo mencionado, ya que efectivamente circunstancias semejantes también han sido recriminadas en su momento en las administraciones anteriores, pero por ser la gestión 2000-2006 el periodo de estudio de este trabajo se hace lógicamente hincapié en las incidencias de ésta. Además es un hecho que los fracasos por el saneamiento de las aduanas en este aspecto permanecieron, en gran parte por la participación directa que tuvo en estas “irregularidades”.

En este sexenio (2000-2006) se dio a conocer un caso muy importante, y que por la dimensión del mismo es relevante citar: el controvertido Fideicomiso Aduanas I.²³⁰ Este fideicomiso creado en 1993 por Francisco Gil Díaz, en ese entonces Subsecretario de Ingresos, era operado por el mismo Gil Díaz como un fideicomiso privado nutrido de un impuesto público, el derecho de trámite aduanero, mejor conocido por sus siglas como DTA. De acuerdo con las auditorias practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, en los ejercicios fiscales de 2001 a 2004, el SAT había incurrido en daños al erario público por 10 mil 183 millones de pesos al omitir enterar a la Tesorería de la Federación (Tesofe) los recursos obtenidos por concepto del DTA, lo cuales fueron depositados en el Fideicomiso Aduanas I. Esta defraudación fue reconocida por la misma SHyCP al resarcir a la Tesofe 2 mil 522 millones de

²²⁹ “Sin límites el ingreso ilegal de mercancías al país. Comercio saturado por el contrabando”, *Vértigo* en <http://www.revistavertigo.com/historico/25-12-2004/reportaje.html>, página consultada el 30 de noviembre de 2003.

²³⁰ Véase BADILLO, Miguel. “La “caja chica” de Gil Díaz”, *Contralínea* en http://www.contralinea.com.mx/archivo/2004/mayo/contenidos/portada/fideicomisos/caja_chica.html, página consultada el 30 de noviembre de 2006, v. t. FLORES, Nancy. “Aduanas I: fraude al descubierto” en *Contralínea*, s/e, México, segunda quincena de abril 2006, no. 54, año 4, y FLORES, Nancy. “Avala Suprema Corte fraude aduanero”, en *Contralínea*, s/e, México, septiembre de 2006, no. 44, año 4.

pesos, correspondientes al daño patrimonial descubierto por la ASF en el ejercicio fiscal 2003, de acuerdo al informe financiero del Fideicomiso Aduanas publicado en junio en el ejercicio fiscal 2005, por el SAT.

Al momento de la acción, ya existía una controversia constitucional en la Suprema Corte para dirimir la querrela, promovida en julio de 2004 por la misma SHyCP en contra de la ASF, en donde el alegato versaba sobre el alegato jurídico de la naturaleza privada de los recursos provenientes de las contraprestaciones a que se refiere el artículo 16 de la Ley Aduanera y que corresponden al DTA. Además se creó dos meses antes el Fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera figura ahora pública, que captaría los mismos recursos que durante una década fueron captados por una privada.

Así la resolución de la controversia constitucional 84/2004 fue resuelta a favor de la SHyCP por la Suprema Corte, exonerando a la misma de reintegrar 7 mil 682 millones de pesos al erario público dejando sin efectos las recomendaciones efectuadas por la ASF sobre la restitución de los fondos desviados, como lo establece la ley en materia de recaudación fiscal; además de quedar impedida para auditar los ingresos por concepto de este derecho. La discusión en torno a la resolución es amplia, sin embargo la evidencia de irregularidades en torno al mencionado fideicomiso es clara -como por ejemplo, que antes fuese privado y ahora sí tenga el carácter de público, manejando el mismo derecho que la Suprema Corte declaró en la resolución como privado-, pero además el caso no es el único ya que la ASF también detectó múltiples irregularidades con la empresa ISOSA y el Fideicomiso Consorcios de Comercio Exterior, conocido como Aduanas II, ambos ahora extintos.

La corrupción bajo estas modalidades dañan considerablemente los ingresos y bienes del gobierno; pero el problema en sí afecta la misma eficiencia del sistema aduanero de México, de nada sirve la implementación y modernización de los sistemas de revisión y de despacho, si las autoridades encargadas de efectuar estos procedimientos son corruptas, por lo tanto la erradicación de la misma es ideal, pero sobre todo obligatoria; no obstante el logro de este fin es muy complicado, pues como se aprecia son las mismas autoridades que fijan y promueven planes para el combate a la corrupción los que incurrir en ella. Es sabido que también se encuentran autoridades y sectores privados realmente preocupados por combatir, reducir e incluso eliminar por completo la corrupción; el trabajo para ello es complejo, pero es inevitablemente necesario.

6.3.4 Contrabando

Día con día, en las distintas aduanas se cometen ilícitos en esta materia que impactan negativamente al sistema aduanero mexicano, pero también a los sectores productivos nacionales. La introducción ilegal de mercancías al país actualmente ha tomado nuevas formas, cada vez más sofisticadas, donde se utilizan enormes recursos y sistemas ya organizados, además de que se ha convertido en una práctica muy frecuente por ciertas empresas.

El contrabando puede entenderse como la introducción o extracción de mercancías al o del país: omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deben cubrirse; sin permiso de autoridad competente,

cuando sea necesario este requisito; y de importación o exportación prohibida.²³¹ Desde luego, las operaciones más sensibles de recurrir en estas conductas son las importaciones. En esta operación participan desde empresarios, productores, distribuidores, e incluso hasta autoridades públicas, como se percibió unas líneas anteriores.

Las modalidades de operación del contrabando utilizadas para el paso de las mercancías se revisten adecuándose a las condiciones actuales de las relaciones comerciales, beneficiándose de las mismas, por lo que la tendiente apertura de fronteras y de la celebración de acuerdos comerciales ha favorecido la utilización de nuevos métodos para la introducción ilegal de mercancías. Así el contrabando “hormiga” o “bronco” ha sido desplazado a un segundo plano por el denominado “contrabando documentado o técnico”.

De esta manera las formas en que opera este tipo de contrabando son mediante *subvaluaciones*, *triangulaciones*, o la *importación de mercancías bajo el régimen temporal*, lo que deriva en la posterior venta de mercancías sin que se paguen las respectivas contribuciones al comercio exterior, por lo que compiten deslealmente frente a los productores nacionales –ocasionando pérdidas considerables de empleos, hasta la quiebra de empresas que no pueden competir-.

La *subvaluación* es efectuada mediante la declaración de un valor inferior al real de las mercancías, para pagar menores montos de tributación, pues como es sabido, el cálculo de los mismos a pagar por concepto de impuestos al comercio exterior toma como base el valor de la mercancía. Esto implica que las mercancías que ingresan al territorio nacional, pese a que están pagando contribuciones, lo están haciendo mediante una conducta ilegal, ya que la información concerniente al valor es falsa; además de que al entrar al territorio nacional con menores costos su posterior venta puede hacerse con precios menores que los de varios productores nacionales, afectando a los mismos.

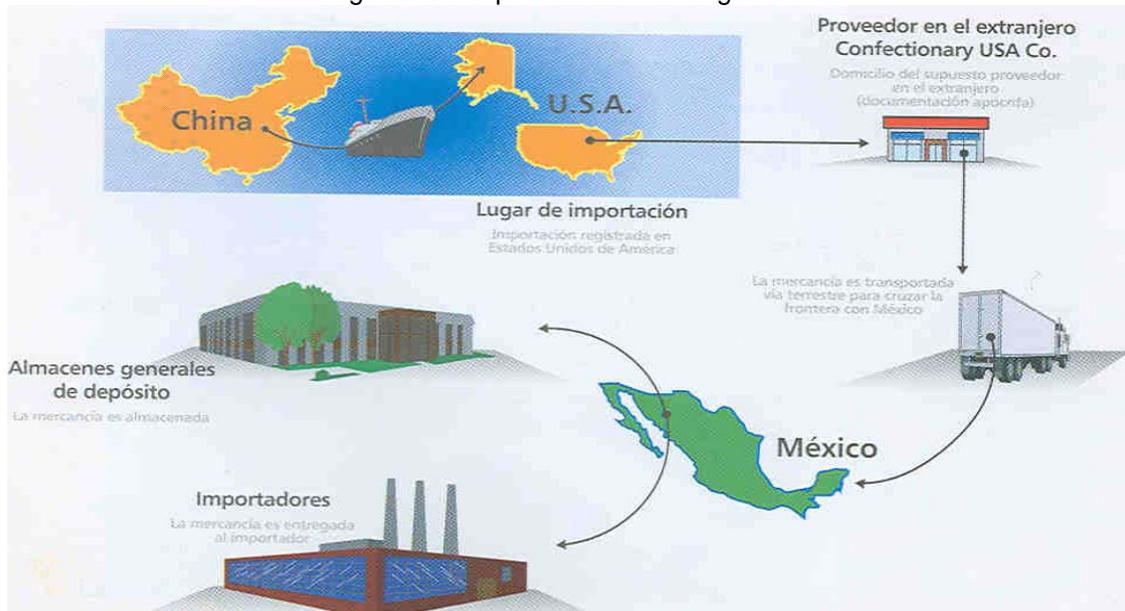
En el caso de la introducción de mercancías mediante la *utilización del régimen de importación temporal*, las empresas que son beneficiarias de programas de fomento, como Maquila o PITEX, utilizan estos para evitar el pago de aranceles y cuotas compensatorias, situación para la que fueron hechos estos programas, sin embargo esa creación está enfocada a mercancías que no se comercializarán en territorio nacional, sino que retornarán al extranjero, sin embargo la acción ilegal la cometen cuando esas mercancías no regresan al exterior y se venden en el país, nuevamente, presentando ventajitas ante los productores nacionales.

En el caso de la *triangulación* el *modus operandi* de muchas empresas que utilizan esta técnica consiste en embarcar mercancías procedentes de países asiáticos, como China, Taiwán, Indonesia, Pakistán o India –importantes y fuertes competidores comerciales, gracias a sus grandes volúmenes de producción, los bajos costos y su facilidad de distribución en los mercados, tan sólo China, como se observó anteriormente, ocupa alguno de los tres primeros lugares como importador y como exportador de mercancías a nivel mundial-, para ser introducidas a Estados Unidos y

²³¹ Véase el Artículo 102 del *Código Fiscal de la Federación*, *op. cit.*

de allí ser importadas a territorio aduanero con documentación falsa, indicando a la nación estadounidense como el país de origen.

Figura 20. Esquema de una triangulación



Fuente: "El programa ValuNet un caso exitoso" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 30.

Obviamente al ser declarada como mercancía estadounidense tiene un trato preferencial, amparado por el TLCAN (Figura 20). De hecho gran parte de las mercancías introducidas al territorio nacional lo hacen por este país, pero algo muy interesante, y a la vez reprobatorio, es que empresas de prestigio claramente identificadas recurran a estas prácticas, como Liverpool, Walt Mart, el Grupo Inditex, entre otras; a las que además, por diversa razones –como la intervención de los gobiernos extranjeros de donde son originarias- y sobre todo por su renombre difícilmente son sancionadas.

La presentación de documentación falsa sobre facturas comerciales, permisos previos, proveedores inexistentes, certificados de origen, entre otros, es común en estas modalidades del contrabando. Aunado a lo anterior, las mercancías que se introducen bajo estas prácticas pertenecen a sectores sensibles como los textiles, sector que lógicamente ha registrado el mayor impacto del contrabando técnico; los zapatos; los aparatos eléctricos y electrónicos; perfumes; juguetes; incluso hasta el sector de los alimentos. Muchos de ellos han tenido que despedir personal al no poder mantener su planta productiva y en casos peores han tenido que cerrar sus empresas definitivamente, fomentando otras prácticas perjudiciales para la economía nacional como por ejemplo la economía informal.

“Estimaciones de la Unión Nacional de Federaciones y sindicatos de la Industria Textil resaltan que 60% del mercado de prendas de vestir en el país lo acaparan productos introducidos de contrabando, en tanto que un estudio del Grupo de Economistas y Asociados (GEA) establece que el consumo de ropa en México asciende a 16 mil 295 millones de dólares, de los cuales nueve mil 451 millones se comercializan por canales ilegales. Esta situación ha provocado la pérdida de más de 140 mil empleos. En el sector del calzado se calcula que al año ingresan unos 250

millones de pares de zapatos, gran parte de los cuales provienen de China, situación que ha provocado la pérdida de más de cien mil empleos directos. El arancel a las importaciones de calzado que se aplican a las naciones con las que México no tiene acuerdos comerciales es de 35%, mientras que las provenientes de Estados Unidos no pagan arancel, de ahí que gran parte del calzado de contrabando que ingresa y proviene de China, el mayor productor a nivel mundial, se realicen mediante la triangulación para evitar el pago de impuestos. En el ramo juguetero, en el que México se ha convertido en uno de los mercados más codiciados en el mundo, la invasión asiática ha provocado el cierre de más de 70% de las fábricas nacionales, por lo que en la actualidad sólo 42 han logrado sobrevivir de las 400 que había registradas en 1985”.²³²

Son claramente perceptibles los daños producidos como consecuencia del contrabando, pero también el hecho de que el problema rebasó a las autoridades de la mencionada administración (2000-2006). El contrabando es un fenómeno de carácter global, sin embargo son cierto tipo de naciones las que resultan más afectadas. El comercio internacional de forma general, y específicamente el comercio exterior mexicano enfrentan el serio problema del contrabando, esa es una realidad que no se puede negar, y la existencia de condiciones favorables para que el contrabando técnico se mantenga también son irrefutables; ante ello la modernización y mejora del sistema aduanero mexicano en sus diferentes áreas es esencial; sólo así se puede combatir de forma eficaz este tipo de delitos que operan bajo sistemas organizados.

6.4 Comentarios al capítulo

Actualmente se realizan diversas labores y esfuerzos para mejorar y hacer más eficaz al sistema aduanero mexicano, objetivo plantado por las diferentes dependencias de la administración pública federal competentes en materia aduanera. Y ciertamente es importante hacer notar que el sistema aduanero no es obsoleto, pues **desde hace ya varios años se trabaja para hacer frente a las condiciones que se van gestando en el comercio internacional**. De hecho debe recordarse que la Aduana México se encuentra dentro de las primeras diez a nivel mundial, y es modelo a seguir de las aduanas latinoamericanas.

Empero, **también es un hecho que falta mucho por hacer** considerando, justamente los constantes cambios generados en el entorno global globalizado y, la realidad misma del sistema aduanero nacional, el cual como consecuencia del considerable, y ya mencionado, aumento de los flujos comerciales en el país por y de la apertura comercial, y todo lo que trae consigo, necesariamente tiene que redefinirse en todas sus áreas, **para conformarse como un sistema aduanero más ágil y eficiente, e incluso** –como lo establecen las mismas administraciones aduaneras-, **idóneo**.

Por su parte, **la administración pública federal** concerniente en materia aduanera al periodo específico **2000-2006** ha realizado un sin número de acciones y medidas, que van desde disposiciones locales hasta la conformación de programas nacionales, para cumplir no sólo con las diferentes funciones propias del sistema aduanero nacional, sino con el objetivo antes mencionado. Sin embargo, la

²³² “Sin límites el ingreso ilegal de mercancías al país. Comercio saturado por el contrabando”, *op. cit.*

permanencia de serias problemáticas, e incluso su agravamiento, como la corrupción y el contrabando, también es una situación manifiesta.

En materia de corrupción poco es lo que la administración pública ha hecho para la erradicación y saneamiento de esta problemática en sus aduanas, de hecho, de acuerdo con lo revisado, se hizo participe de la misma; en el caso del contrabando, como lo indican sectores productivos afectados y las mismas autoridades aduaneras, el problema rebasó a éstas últimas. Por lo que haciendo una evaluación general, la administración correspondiente **deja mucho que desear** ya que si bien es cierto que el destacado, y multicitado, incremento de los volúmenes comerciales en los últimos años, y los tratados comerciales han influido en el desarrollo de estos problemas, también resulta cierto que **el papel asumido por las autoridades para hacerle frente específicamente a la corrupción y al contrabando ha fracasado.**

Pareciera que ante las condiciones palpables de la globalización del comercio internacional, este tipo de conductas delictivas también requieren de una adecuación a las mismas, modernizando sus medios de operación. **La apertura comercial** si bien ha representado ventajas también ha traído consigo nuevos desafíos, como las actuales modalidades del contrabando, sin embargo, **es un proceso al que no se puede dar marcha atrás.** El mismo, como se estudió, ha dado como resultado una necesaria redefinición de sus funciones. De hecho como se sabe, **la función de facilitar y fomentar las operaciones de comercio exterior es prioritaria.** Por lo que ante esta situación es mejor buscar las formas que permitan combatir más eficientemente estos problemas; así, si el mismo contrabando se actualiza, los sistemas aduaneros con mucha mayor razón. No hay otro camino, **la modernización y mejora del sistema aduanero mexicano es necesaria. La aduana nacional requiere de una reforma que incluya todas las áreas que lo conforman, desde la legislación, el aparato operativo, los ejercicios y procedimientos aduaneros, hasta su infraestructura.**

De esta forma, se da paso a la realización de algunos comentarios sobre aspectos en los que se debe hacer más énfasis por parte de las autoridades aduaneras para combatir las principales problemáticas que afectan al sistema aduanero nacional, pero antes se retoma la viabilidad de crear un Servicio Aduanero Mexicano, que podría significar una reforma y modernización del sistema aduanero de México.

El funcionamiento óptimo del sistema aduanero mexicano actualmente exige un grado de descentralización y una adecuada delegación de sus atribuciones que permitan agilizar, simplificar y facilitar las operaciones de comercio exterior, *ad hoc* al dinamismo actual del comercio internacional. De esta manera, se considera importante **retomar la Iniciativa de Ley para crear el Servicio Aduanero Mexicano** propuesta en 2003, ya que contiene elementos importantes que conducirían a una modernización del sistema aduanero *mexicano*, como la **concentración de las facultades aduaneras en un solo organismo**, pero cuyo carácter tendría que ser **descentralizado para poder dotarse de personalidad y patrimonio propios**, asimismo se considera que las unidades administrativas con las que debe contar, deben ser similares a las que administraciones centrales que actualmente integran la AGA, otorgándoles el carácter de Administraciones Generales; lo que significaría menores confusiones entre los importadores y exportadores de las instancias

competentes a las que tienen que acudir para la tramitación y la operación aduanera, además de que se evitarían las discrepancias entre autoridades de diferentes administraciones generales competentes en la materia.

La **vinculación de las autoridades aduaneras y del sector privado para la atención a problemáticas que afectan a la aduana mexicana**, pero también a los usuarios de éstas es otra cuestión a destacar que presenta la propuesta, ya que el trabajo en conjunto es fundamental. Otro elemento importante que propone la iniciativa, y que ayudaría a solucionar la problemática del personal no calificado, es la **profesionalización del servicio de carrera de los servidores públicos competentes en materia aduanera**, que garantizaría no sólo una capacitación constante y permanente, sino que los conocimientos de los mismos contribuirían a desarrollar esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en los conocimientos reales de los desafíos que el sistema aduanero enfrente.

Con todo, debe decirse que la iniciativa requiere perfeccionarse, ya que también presenta elementos que requieren ser revisados, para que realmente cumpla con su objetivo de eficientar y reformar el actual sistema aduanero, demanda de las condiciones permeables en el comercio internacional. Por ejemplo el carácter del organismo, si es desconcentrado o descentralizado –se sugiere que sea el segundo-, o la duración del periodo de gestión del Jefe del Servicio, la cual es de ocho años, con posibilidad de permanecer por dos años más, la cual se considera excesiva, ya que se presta para la corrupción.

Al respecto se sugiere un periodo de cuatro años, con una posible permanencia por tres años más, impidiendo que el periodo de gestión coincida por completo con la administración presidencial, para evitar la grave incursión en actos de corrupción por parte de los titulares de las dependencias competentes aduaneras y que se escudan en la protección de sus gestores; ya que en un determinado momento tendrían que rendir cuentas a una administración federal diferente, implicando un equilibrio de pesos y contrapesos dentro de la misma administración pública federal. El periodo para permanecer en su cargo por más tiempo también es importante, pues como se sugiere representa prácticamente un nuevo periodo de gestión, el cual sería seriamente considerado por el funcionario que detenta este cargo.

En cuanto al **marco normativo** que rige el comercio exterior de México, se requiere la **reducción y reforma de la legislación**. Las regulaciones comerciales deben constituirse como un instrumento que permita facilitar las operaciones comerciales, por lo que una normatividad confusa y extensa, es decir, compleja imposibilita el cumplimiento de ese objetivo.

El marco normativo que rige el comercio exterior mexicano puede contribuir considerablemente a la modernización y mejora del sistema aduanero nacional –y en gran medida lo ha hecho, la razón de ser del mismo reside en las apertura comercial, sin embargo esta misma causa los ha hecho excesivo-, mediante la simplificación y armonización de trámites y procedimientos para el despacho aduanero, los cuales como se ha visto, conducen a actos corruptivos, pero además, la falta de claridad en la legislación por sí misma puede conducir a la incidencia en omisiones o infracciones aduaneras. Por ello, es imprescindible que se reduzca a la materia sustantiva que norma las operaciones de comercio exterior, por lo que la materia adjetiva y

procedimental, característica de los reglamentos, debe eliminarse. Este es el caso del Reglamento de la Ley Aduanera, que en esencia ha sido relegado por las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior.

Además se deben hacer y estudiar nuevas propuestas de decretos para hacerla más clara, poniendo especial atención en cuestiones que resulten contradictorias por la misma normatividad, ya que lo único que ocasionan es confusión entre los usuarios, pero además se percibe un estado de inseguridad jurídica, ya que en ocasiones, lejos de salvaguardar al importador o exportador lo perjudica; es más estas mismas incongruencias pueden llevar a la incidencia en omisiones o infracciones aduaneras. La difusión de la normatividad comercial también es otro aspecto que debe atenderse, para que no se derive en otras problemáticas de corrupción o infracciones.

Así, se considera que el Manual de Operación Aduanera debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación puesto que, pese a su condición, sí establece derechos y genera obligaciones en los diferentes operarios de la actividad aduanera, pero sobre todo también sanciona, por lo que resulta absurdo que no tenga un carácter oficial. La importancia y utilización diaria en las aduanas es notoriamente relevante, sin embargo el conocimiento del mismo no es de orden público, por lo que es común que nuevos importadores o exportadores no tengan acceso o conocimiento a éste. Por ello, la publicación brindará mayor certidumbre a los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, y a la misma operación aduanera.

Al respecto de la **corrupción**, debe decirse que es uno de los problemas más complejos que enfrenta el sistema aduanero mexicano, los esfuerzos parecen nulos ante las enormes y evidentes acciones corruptivas, ¿cómo se puede hacer frente al problema si el combate corre a cargo de las mismas autoridades que efectúan los actos corruptivos?, efectivamente la respuesta no es sencilla, sin embargo en la misma pregunta se encuentra parte de la clave, la **integración al combate de los diferentes sectores que integran la sociedad: el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la misma sociedad**.

Este problema es tan serio que su competencia no sólo es local, a nivel internacional se presenta como un problema grave que debe atenderse y combatirse. Así, organismos internacionales como la ONU, la OMC y la misma OMA²³³ han desarrollado trabajos que persigan este fin. En la nación mexicana específicamente este fenómeno tiene un fuerte e histórico arraigo, que contribuye a su difícil ataque. Sus consecuencias por todos conocidas son importantes retrasos, e incluso hasta regresiones, que enfrenta no sólo el sistema aduanero, sino el desarrollo del país. Sus efectos son sufridos por el aparato estatal, pero también por lo demás sectores de la sociedad. Con todo, una acción más efectiva para su combate es fundamental.

A pesar de que las autoridades aduaneras se encuentran directamente vinculadas a esta actividad, se debe **aprovechar al aparato operativo que, no sólo no incide en la corrupción del sistema aduanero, sino que está dispuesto a combatir de forma real este mal**. Así se sugiere que el ataque al problema se realice mediante:

²³³ Por ejemplo la adopción de la *Declaración de Arusha*, celebrada en Tanzania en 1993, y que fue modificada por la OMA en 2003.

- ◆ El marco regulatorio, que debe ser simplificado y armonizado al extremo, para no dar pie a trámites y procedimientos excesivos que busquen ser resueltos o agilizados por la corrupción.
- ◆ La automatización de trámites y procedimientos aduaneros, permitirá reducir los riesgos de corrupción, ya que no sólo evita la dependencia en servidores públicos para su realización, sino que por los medios electrónicos es posible un mejor control y monitoreo de los mismos.
- ◆ Fijación de responsabilidades para las autoridades aduaneras y consecuentemente el establecimiento de severas sanciones para las mismas, que permitan valorar el costo de la infracción.
- ◆ Establecimiento de un servicio profesional que conforme sus desempeños contemple una estabilidad laboral en el servicio aduanero mexicano, bajo esquemas de evaluación.
- ◆ Programas de estímulos y recompensas para los servidores públicos aduaneros.
- ◆ La promoción de valores éticos, como la honestidad, en las autoridades aduaneras, pero que también se haga lo propio en la sociedad. La adopción de manuales éticos en las aduanas es una buena medida, así como la creación de métodos e indicadores que permitan una valoración de los avances al respecto.
- ◆ La transparencia de las operaciones y de la legislación; es importante que los usuarios tengan conocimiento de las operaciones que efectúan y todo lo concerniente a ellas, y hay claros avances en este aspecto, sin embargo un aspecto a considerar, es que no sólo se conozcan los montos totales de la recaudación sino que también se conozcan los montos específicos de la las empresas y particulares que realizan las operaciones de importación y exportación, por lo que este tipo de información debiera ser pública, por lo que la emisión de una regla que obligue al SAT a emitir de manera periódica esta información, es recomendable.
- ◆ También se propone la conformación de un registro nacional de servidores públicos inhabilitados y de empresas, por incurrir en actos de corrupción.

El caso del **contrabando**, como se percibió, es un grave problema que debe combatirse desde todas las áreas posibles y de manera eficiente. Por las mismas condiciones del comercio internacional globalizado, las naciones enfrentan este severo problema como nunca antes, no sólo por el incremento del número de estas conductas delictivas, sino también por los cada vez más sofisticados métodos de defraudación. Efectivamente, la apertura comercial ha contribuido a esta situación, sin embargo, al igual la globalización, este contexto es real y no puede ser revertido, por lo que sólo resta crear e implementar formas que protejan lo más posible a los intereses de la nación.

Por ello como se ha mencionado **la revisión del marco legal** es necesaria, pero para hacer frente a este problema en específico, debe hacerse bajo un esquema de costo-beneficio, **que implique por un lado mayores beneficios para las empresas con un historial de operaciones comerciales confiable, pero también sanciones administrativas más severas a las que cometan estos ilícitos.**

Otro aspecto por mejorar corresponde a las **labores de fiscalización**. La imposible revisión y control de las mercancías es entendible, sobre todo considerando ese dinamismo comercial actual que se presenta, pero si a esto se le agrega una infraestructura y métodos de revisión obsoletos, la problemática es mayor, ya que hace evidente la incapacidad para atender los volúmenes de mercancías que entran al y salen del país, ocasionando el contrabando de mercancías por las mismas aduanas. Por ello se recomienda que, en la medida de lo real y prioritariamente posible, se modernice y eficiente a las aduanas para el cumplimiento de sus funciones; a través de **mayor tecnología de punta y más sistemas de mejora y agilización para el despacho aduanero**, por ejemplo la establecimiento de rayos Gamma y más programas que utilicen carriles similares a los “FAST o Exprés”, sistemas de verificación más sofisticados que comprueben la veracidad de la información declarada, como las “unidades movisat” o el Programa Valunet.

Los rayos Gamma, son una herramienta importante que debe ser implementada de manera estratégica en las aduanas nacionales, considerando las condiciones, los volúmenes de mercancías operadas, su ubicación, etcétera. Es notoria la importancia de implementar este tipo de instrumentos para lograr agilizar el despacho aduanero, pero también lo es la realidad que enfrenta las aduanas mexicanas, ya que sólo el 27% de las mismas dispone de este tipo de tecnología, sobre todo en lugares donde son fundamentales debido al tipo de carga que reciben como la Aduana de Veracruz. El ejemplo de los rayos Gamma puede equipararse con la situación que enfrentan otras áreas que necesitan mayor tecnología o tecnologías específicas.

Es bien sabido que para la modernización tecnológica de estas unidades administrativas se requiere de considerables recursos, sin embargo, como se observó las autoridades competentes no tiene muchos problemas en sobrepasar el presupuesto asignado para sus funciones, de entre las cuales se tiene como meta el efficientar los servicios aduaneros de control y recaudación, áreas beneficiadas por el uso de este tipo de tecnologías, por lo que la asignación de **mayor presupuesto para la inversión en tecnología** debe ser considerable. Y con todo ello, la **implementación de programas que permitan evaluar** los avances, mediante **la productividad y la eficiencia** de los logros realizados. Ya que según información de la ASF, la AGA carece de los mismos.

La atención de estos problemas es fundamental ya que lesionan el eficaz funcionamiento del sistema aduanero nacional. Por su parte, las funciones desempeñadas por las aduanas son importantes para la economía nacional, y de entre éstas, la facilitación y el fomento a las operaciones comerciales es fundamental. Así la simplificación, agilización y armonización de los requerimientos aduaneros debe optimizarse, en la máxima medida practicable, ya que los trámites y procedimientos complejos y excesivos, además de desalentar las operaciones comerciales, como bien se ha dicho, conducen a practicas corruptivas o de infracciones aduaneras; además este tipo de formalidades administrativas significan mayores costos para los importadores y exportadores, por lo que la reducción del tiempo en los mismos mediante métodos más rápidos de despacho se convierte en un elemento de competitividad para los usuarios, y para el mismo sistema aduanero, apoyando el concepto *just-in-time* así como la reducción de costos para las empresas y la eficiencia de los servicios públicos, respectivamente.

Igualmente, el sistema aduanero mexicano requiere ajustes que mejoren la infraestructura y se adelgace la legislación; esto con el objeto de promover y simplificar los intercambios comerciales. Por otra parte, la aduana mexicana debe mantener y eficientar los controles que hagan efectivo el combate a los delitos transfronterizos, aumentados en la medida de que las empresas participes de los mismos han aprovechado las ventajas que ofrece operar en un mercado globalizado. El cumplimiento eficaz de sus funciones es el camino que conlleva al establecimiento de una aduana idónea.

Ahora bien, las administraciones públicas, concluyen sus ciclos y pasan, el sistema aduanero, por su parte, permanece; los funcionarios públicos en algunos casos emigrarán por completo del servicio, otros tan sólo cambiarán de área administrativa, sin embargo las tendencias bajo las cuales se rige el comercio internacional, por el momento, continúan siguiendo las mismas líneas de operación. Así, la Aduana México deberá seguir funcionando y caminando hacia el cumplimiento de sus objetivos.

En el ámbito internacional, es perceptible un proceso en constante movimiento que implica cambios igualmente constantes, los cuales inciden directamente en todas las áreas del sistema mundial, como el comercio internacional y, a su vez, en los diferentes aspectos que conforman éste último, haciendo de su capacidad de adaptación una herramienta importante.

El reto de las aduanas de hoy en día, es construir un ambiente que promueva y facilite las operaciones comerciales, constituyéndose como instrumentos importantes del comercio exterior, pero que al mismo tiempo combata de manera efectiva el fraude aduanero como el contrabando. Los frentes sólo podrán ser efectivos, si por una parte, el Poder Legislativo establece reformas sustanciales que efectivamente conduzcan a la conformación de un mejorado sistema aduanero; y por la otra, las autoridades competentes de la administración pública federal implementan mecanismos y métodos que simplifiquen y eficienten la actividad operativa. La transformación de las aduanas como entes administrativos meramente recaudadores debe transitar para situarse como instrumentos estratégicos de la economía nacional, y del mismo interés nacional.

CONCLUSIONES

El auge que ha cobrado el dinamismo del comercio internacional en los últimos años lo ha llevado a considerarse como uno de los aspectos más importantes de la economía mundial y un factor trascendente de desarrollo para las economías nacionales. La parcial distribución de los beneficios obtenidos del comercio internacional entre las naciones es resultado de las mismas desigualdades bajo las que opera la actividad, donde intervienen distintos factores tanto externos como internos.

Políticas rectoras a nivel mundial establecidas por las potencias económicas mediante organismos comerciales internacionales, fluctuaciones e imperfecciones de los mercados internacionales, desarrollo de sectores productivos específicos; son considerados como factores externos. Por su parte los factores internos se traducen principalmente en ventajas comparativas y competitivas particulares de cada nación, y medidas e instrumentos institucionales que condicionan o impulsan los intercambios comerciales, la producción, el conocimiento y la tecnología.

Frente a las condiciones del actual comercio internacional, los países no pueden mantenerse aislados y cerrar sus economías, no sólo porque resulta inaceptable ante el contexto globalizado subsistente en el mundo, sino porque representaría su desaparición de los mercados internacionales, y por ende un freno a su desarrollo económico.

La globalización es un proceso irreversible y no está al alcance de las naciones subdesarrolladas poner fin a las asimetrías que presenta la misma, sin embargo para hacer frente a esta realidad es necesario buscar e implementar estrategias que no sólo respondan a las fuerzas de los mercados y de la misma globalización, sino que tengan bien definidos objetivos basados en intereses nacionales.

Los estados deben desempeñar un papel preponderante como promotores tanto del crecimiento económico como del fortalecimiento de sectores productivos nacionales, evitando someterse a los dictados del mercado, y por el contrario utilizar las condiciones imperantes en el mismo para tomar decisiones económicas en concordancia con sus condiciones. El hacer frente de manera más óptima a las circunstancias presentes en el comercio internacional y aprovechar al máximo permisible las mismas, y las particulares de las naciones, en beneficio propio resulta fundamental.

Gracias a la globalización, los cambios de carácter económico susceptibles a efectuarse en alguna nación, inciden en la economía mundial, tal es el caso de los Estados Unidos, el cual atraviesa una desaceleración económica que ha impactado el comercio internacional. En el caso de la nación mexicana dicha premisa se corrobora, ya que los efectos de la mencionada desaceleración en gran medida se vieron contrarrestados por las óptimas cotizaciones de los precios del petróleo en el último par de años que evitaron una caída brutal del crecimiento económico, pero debe considerarse que los mismos ya han empezado a presentar un decremento. Esto sólo demuestra la gran dependencia existente entre las economías de las naciones y en este caso, la particular relación que presenta dicha relación bilateral es sumamente estrecha.

Depender de este tipo de productos como el petróleo, sujetos a las fluctuaciones de los precios de los mercados internacionales resulta inadecuado, y hasta cierto punto riesgoso para las economías nacionales, por lo que un camino más certero consiste en el fomento de las exportaciones de otros sectores como el manufacturero.

Otro aspecto perceptible en el comercio internacional ha sido el fortalecimiento de países asiáticos como China o la India, los cuales han crecido a tal grado que son de las economías más dinámicas, constituyéndose como importantes mercados y abastecedores de bienes, y representando enérgicos competidores comerciales.

La regulación de los intercambios comerciales es importante para el desarrollo de los mismos ya que brinda certeza jurídica, y ante tal escenario globalizado la armonización del marco normativo interno con el internacional resulta imperativa. La adopción y adecuación de legislaciones nacionales con la reglamentación que rige el comercio a nivel mundial no es casual sino causal. En las condiciones del actual comercio internacional, la reglamentación es esencial porque también constituye un elemento para la facilitación de las operaciones comerciales.

El régimen mundial del comercio al tratar de garantizar la certeza jurídica de las operaciones comerciales ha complicado su estructura y funcionamiento; como muestra el caso de la nación mexicana, cuya legislación resulta bastante amplia, incluso excesiva, y en ocasiones confusa. La normatividad en materia de comercio exterior no sólo debe armonizarse con los respectivos ordenamientos jurídicos internacionales, sino que debe garantizar que la misma no se torne excesiva, además de la claridad para su entendimiento y fácil acceso para su conocimiento.

Libradas las restricciones comerciales, arancelarias o no arancelarias, el comercio internacional enfrenta nuevos desafíos que obstaculizan y dificultan el libre intercambio de mercancías y que tiene que ver directamente con los asuntos aduaneros. Existe un consenso internacional, manifiesto por organismos como la OMC, la OMA, la UNCTAD, el APEC, de que los entes aduaneros juegan un rol muy importante en el comercio internacional, ya que son los encargados de brindar y efectuar los servicios y procedimientos aduaneros, respectivamente, incidiendo directamente en la facilitación de las operaciones comerciales.

Ante la apertura económica de las naciones imperante en los intercambios comerciales, lejos de suponer una desaparición de los entes tradicionalmente recaudadores, el papel de las aduanas ha sido redefinido, para atender funciones sustantivas para las naciones como la facilitación y el fomento del comercio exterior, e incluso cuestiones de seguridad nacional como la verificación y prevención de ilícitos aduaneros, por ejemplo, el tráfico de mercancías. Así, las aduanas deben constituirse precisamente como instrumentos que permitan cumplir estos objetivos en los intercambios comerciales internacionales. Por ello, el interés por plantear y promover medidas orientadas a armonizar los procedimientos aduaneros y a solucionar problemáticas de este mismo orden se ha hecho manifiesto con gran importancia entre las naciones y en los organismos internacionales no sólo

específicamente aduaneros, sino también entre los organismos comerciales internacionales y comerciales regionales.

La incursión de los países a este tipo de organismos internacionales responde, por un lado, a una cuestión de asistencia técnica y de cooperación que brindan los mismos y, por el otro, a la tendencia global de homogeneización y modernización de procedimientos en esta materia, necesaria para la facilitación del comercio, donde la Aduana ha dejado de ser una expresión de la soberanía nacional para transformarse en una institución de carácter supranacional.

Son varias las medidas propuestas por los distintos organismos citados para la mejora y eficiencia de los procedimientos del despacho aduanero, que incluyen desde la infraestructura tecnológica hasta cuestiones que tienen que ver directamente con las diferentes partes que intervienen en la actividad comercial, como lo son las autoridades aduaneras y los importadores y exportadores.

Hay que reconocer la existencia de sistemas aduaneros obsoletos, existentes principalmente en naciones subdesarrolladas, aunque debe decirse que no es el caso de todas, los cuales ya no son funcionales para la dinámica actual del comercio internacional. La modernización constante de los sistemas aduaneros nacionales es inminente al dinamismo de la actividad comercial cuyas circunstancias son cambiantes.

El sistema aduanero mexicano presenta importantes avances en materia de modernización, es considerada dentro de las primeras diez a nivel mundial, pero la existencia de importantes problemáticas en el mismo también es una realidad. Las mismas no pueden ignorarse pues se consideran graves lesionando el funcionamiento del sistema y por ende el cumplimiento óptimo de sus funciones.

La organización del aparato estatal aduanero debe permitir el funcionamiento óptimo de las funciones conferidas, por lo que al no garantizar lo anterior, la revisión y reestructuración de la estructura orgánica son necesarias. En el sistema aduanero mexicano se vislumbra la existencia de cierta dispersión de las atribuciones aduaneras, sobre todo en las diferentes administraciones generales del SAT, esta situación ocasiona cierta confusión no sólo para los importadores o exportadores al momento de realizar la correspondiente tramitación para las operaciones comerciales, sino para las mismas autoridades donde a pesar de tener facultades similares, los criterios de ejecución entre una administración general y otra suelen discrepar. El funcionamiento óptimo del sistema aduanero mexicano requiere de un alto grado de descentralización que permita una adecuada delegación de atribuciones las cuales garanticen el fomento y la promoción de las operaciones comerciales, exigencias de la dinámica del actual comercio exterior.

La modernización del sistema aduanero resultó abordada con especial atención por las diferentes dependencias de la administración pública federal involucradas en la actividad, en gran parte como consecuencia de la también prioritaria diversificación de las relaciones comerciales, delineada por el poder ejecutivo de la administración 2000-2006. Haciendo una evaluación general del desempeño que la administración pública federal 2000-2006 tuvo en materia aduanera, el resultado resulta reprobatorio, ya que los frentes

conformados para combatir problemáticas serias como corrupción y contrabando no fueron suficientes, de hecho fracasaron, incluso dichas problemáticas se dispararon con gran magnitud durante el periodo en cuestión.

Tanto la corrupción y el contrabando no son problemas nuevos ni particulares del sexenio comprendido entre 2000 y 2006, pero lo que sí es un hecho es que los mismos se han asentado de forma más organizada y sistemática haciéndose sumamente difíciles de combatir por el sistema aduanero. Las condiciones existentes y generadas como parte de la globalización del comercio han generado nuevos escenarios para que estas problemáticas no sólo permanezcan sino que se modernicen, aunado a la responsabilidad que tienen las autoridades aduaneras nacionales para permitir la gestación de estas practicas ilícitas.

La corrupción no es un problema particular del sistema aduanero mexicano, ya que en los últimos años se ha presentado como una seria problemática para la comunidad internacional. Su afectación en el fomento y la facilitación de los intercambios comerciales se traduce en la disminución de la competitividad del sistema aduanero mexicano, ya que provoca una desestimulación, de la inversión extranjera, de los mismos exportadores e importadores de la nación, y de posibles y futuros comerciantes interesados en ella como posible destino u origen de sus mercancías, además de los daños internos que causa al país como lo son la desviación de fondos públicos y la pérdida de confianza en los gobiernos e instituciones.

La participación de los altos mandos en la corrupción en aduanas es un elemento que desalienta en gran medida los esfuerzos hechos por combatirla, sin embargo es una conducta que afecta a la misma sociedad, por lo que pese a esta situación debe erradicarse. Para hacer frente a la corrupción es pertinente y forzosa la integración al combate de los diferentes sectores partícipes de la actividad comercial –entre ellos el sector privado-, ya que si bien es un problema que concierne directamente a los funcionarios aduaneros, también es cierto que para que se efectúen los actos de corrupción, es necesaria la otra parte, la que soborna, pero también puede manifestarse la que denuncia. Sólo con un frente común entre las autoridades aduaneras y los usuarios de las aduanas, así como la promoción de valores éticos, no sólo en este sector sino en la misma sociedad, se podrá lograr una acción más efectiva ante esta problemática.

El contrabando significa un problema muy alarmante porque manifiesta una realidad del sistema aduanero mexicano y que significa que no está cumpliendo con las funciones que debe cumplir. Los exportadores e importadores se desalientan ante este tipo de prácticas ilegales, pero además la facilitación y el fomento de las operaciones comerciales no es la única función que debe desempeñar el citado sistema –y que además no está cumpliendo óptimamente-, también se encuentran otras atribuciones que también son importantes y entre las que se encuentran las de control y fiscalización. Las mismas coadyuvan a generar una competencia leal entre los exportadores externos con los nacionales, además de proteger sectores que pueden ser sensibles económicamente. La magnitud que ha cobrado el contrabando en la nación mexicana solo evidencia el mal desempeño que las autoridades aduaneras han efectuado como entes fiscalizadores.

El contrabando no sólo ha cobrado costos en la imagen del sistema aduanero mexicano, sino que lo está haciendo en sectores industriales nacionales como lo son el textil, y el del calzado, creando una economía informal, que a su vez afecta la misma economía nacional. Un elemento importante para enfrentar la problemática de la sofisticación del contrabando requiere de una modernización también de los métodos de revisión física y documental de las mercancías. Por lo que la implementación de tecnología de punta para este tipo de procedimientos es básica, además de que también permite una mejora y agilización de dichos procesos, y para la cual se requiere de mayor asignación de presupuesto. De igual forma deben delinearse e implementarse mecanismos que permitan evaluar la eficiencia y los avances obtenidos en la materia, y de los cuales se carece.

El escenario globalizado y demás condiciones que enfrenta el comercio internacional requieren de la mejora y eficiencia de los entes aduaneros. La innovación y perfeccionamiento del sistema aduanero mexicano demanda de una reforma que incluya todas las áreas que lo integran desde la reglamentación, el aparato operativo, los trámites y procedimientos aduaneros, la modernización de la infraestructura física y tecnológica, hasta la misma integridad del personal aduanero, y de su relación con los operarios comerciales privados. Transformar el sistema aduanero mexicano es responsabilidad de todos los sectores involucrados, desde las áreas correspondientes a cada uno de ellos.

Entre los nuevos desafíos que enfrenta la aduana mexicana se encuentra el garantizar la facilitación y los intercambios comerciales, y a su vez, enfrentar con mayor fuerza el combate de actividades que dañan los sectores productivos nacionales. La globalización del comercio internacional ha ocasionado la redefinición de los entes aduaneros para enarbolarse como instrumentos importantes para la facilitación y fomento de los intercambios comerciales, por lo que la armonización, modernización y mejora de los servicios y procedimientos aduaneros se constituyen como objetivos fundamentales a cumplir nacional e internacionalmente.

El sistema aduanero mexicano tiene importantes avances, sin embargo los mismos no pueden ni deben nublar la realidad que presenta la aduana mexicana y que manifiesta la necesidad de abatir los desafíos persistentes. Para que este ente actúe como un instrumento que facilite y fomente las operaciones de comercio exterior es necesaria una reforma y modernización del sistema aduanero mexicano en vías primordiales como lo son la normatividad en materia de comercio exterior y aduanera, la simplificación e innovación de procesos y trámites aduaneros, así como el trabajo en la transparencia de los citados procedimientos, incluyendo la concentración de los controles oficiales en un organismo público, la integridad aduanera, y una redefinición de la relación funcionario-usuario, son temas centrales que permitirán caminar hacia la mejora de un sistema aduanero más eficiente.



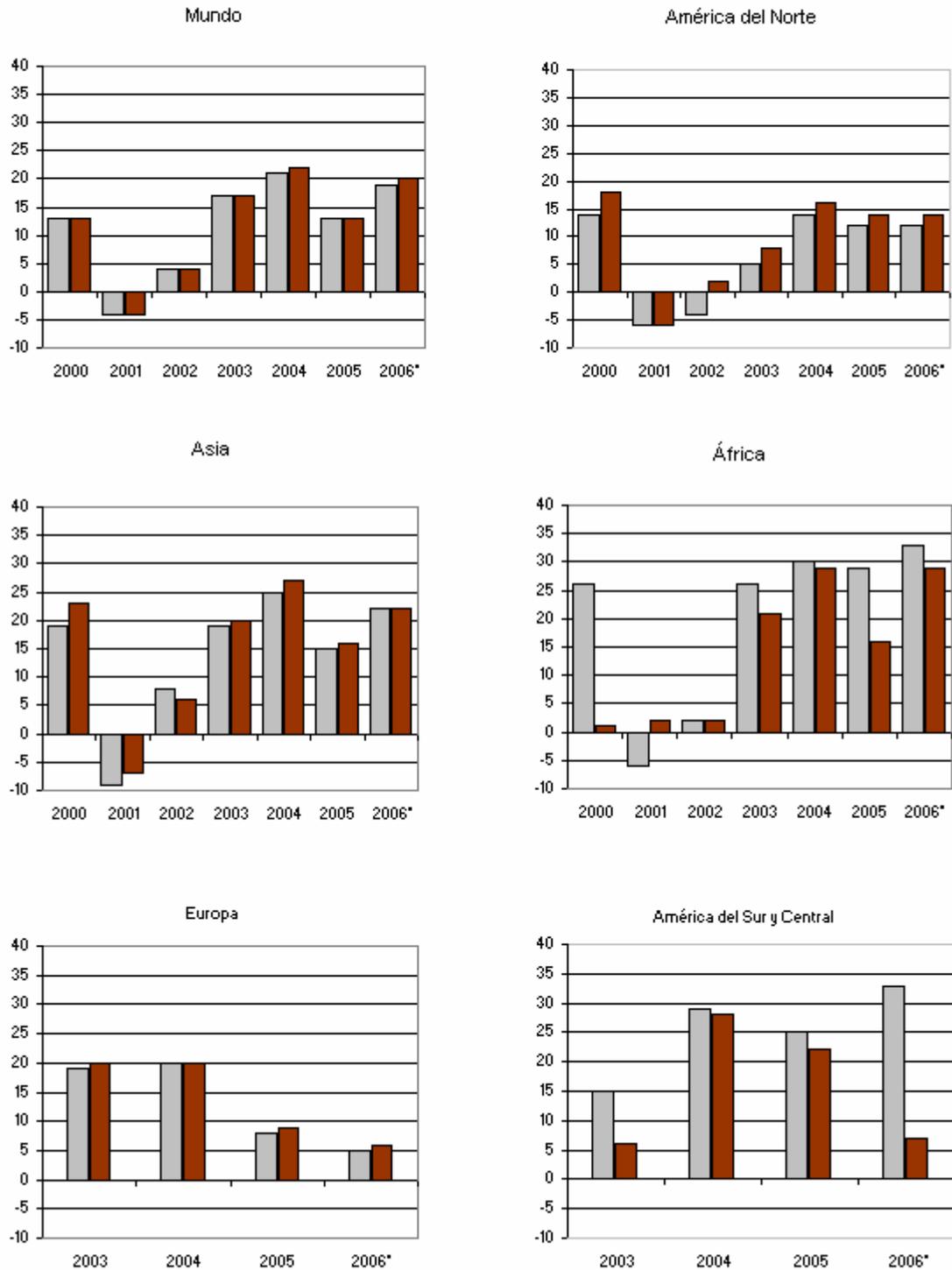
ANEXOS

ANEXO 1

Comercio mundial de mercancías por determinadas regiones, 2000-06

(Variación porcentual anual)

Exportaciones Importaciones

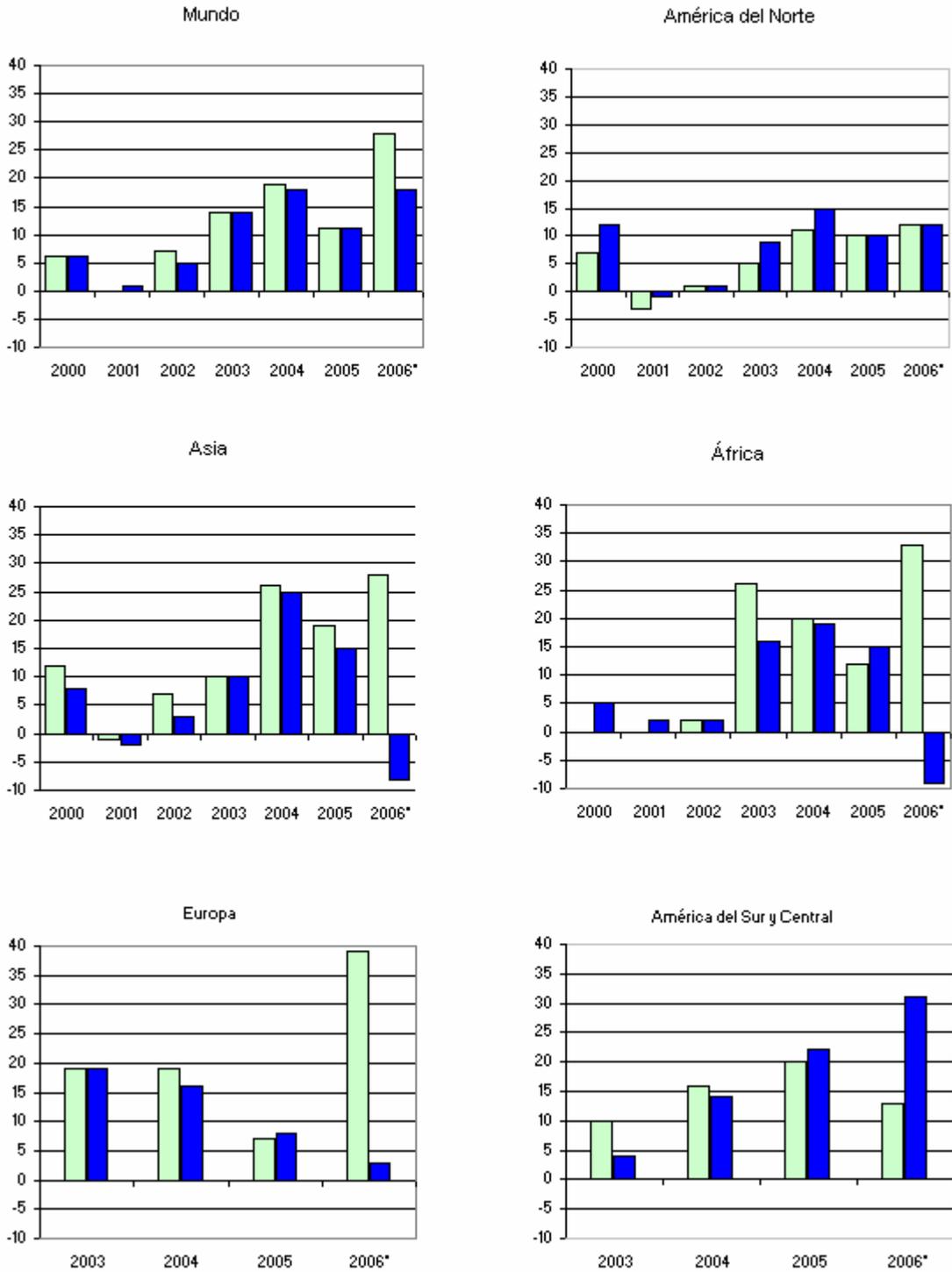


* Datos estimados

Comercio mundial de servicios comerciales de determinadas regiones, 2000-06

(Variación porcentual anual)

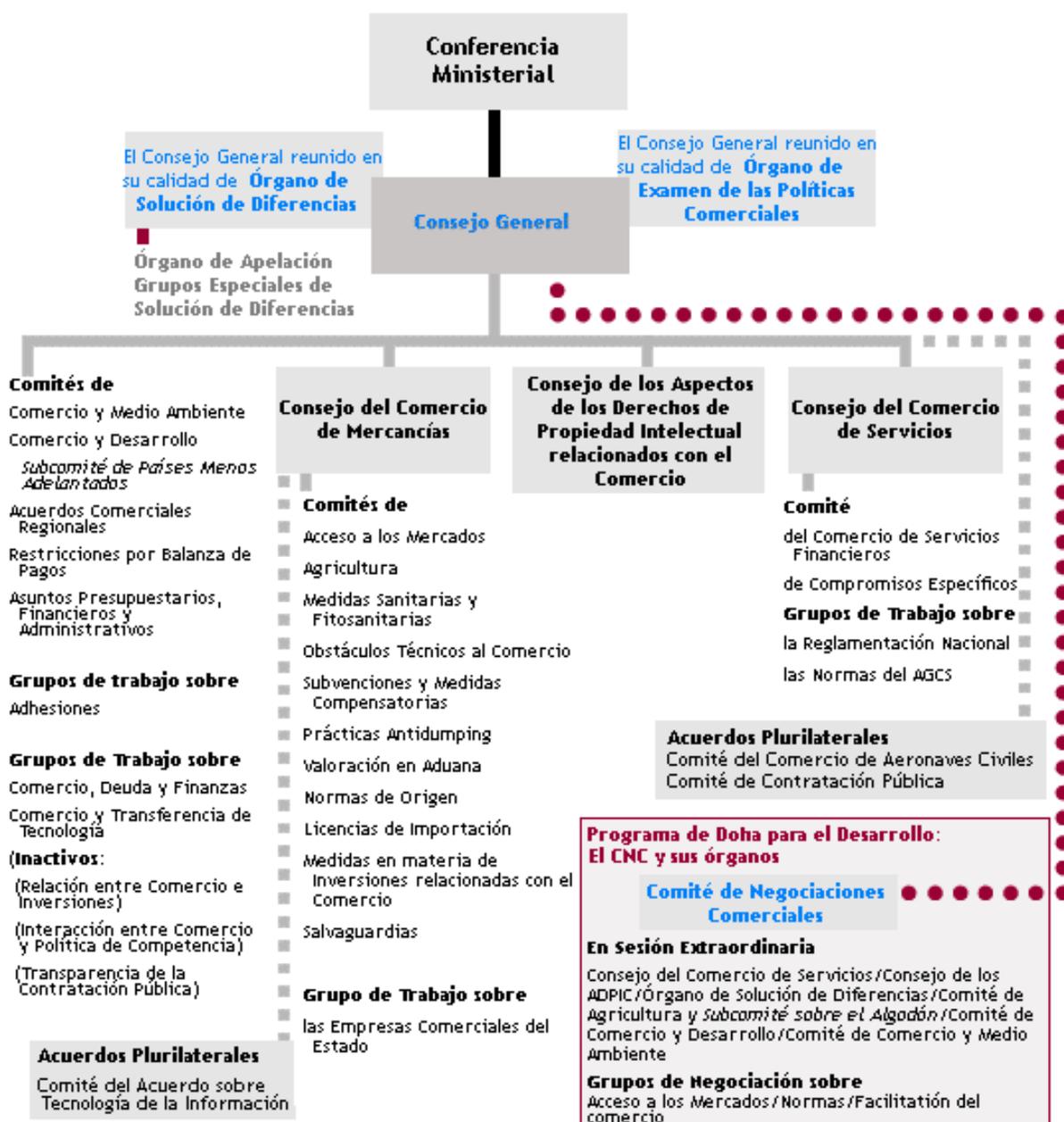
Exportaciones Importaciones



* Datos estimados

ANEXO 2

Estructura de la OMC



Fuente: OMC. "Entender la OMC: la organización". Página web: www.wto.org.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAO	Agenda de Osaka
ACCG	Administración Central de Contabilidad y Glosa
ACDB	Administración Central de Destino de Bienes
ACFA	Administración Central de Fiscalización Aduanera
ACIA	Administración Central de Investigación Aduanera
ACIFA	Administración Central para la Inspección Fiscal Aduanera
ACLSC	Administración Central de Laboratorio y Servicios Científicos
ACOA	Administración Central de Operación Aduanera
ACPA	Administración central de Planeación Aduanera
ACSEA	Administración Central de Seguimiento y Evaluación Aduanera
ACV	Administración Central de Visitaduría
AGA	Administración General de Aduanas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMIJU	Asociación Mexicana de la Industria del Juguete
ANAFABI	Asociación nacional de Fabricantes de Bicicletas
ANFAD	Asociación nacional de Fabricantes de Aparatos Domésticos
ANIQ	Asociación Nacional de la Industria Química
APEC	Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico
APPRI	Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ASYCUDA	Sistema Automatizado de Datos Aduaneros
BAPF	Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BMC	Comité de Administración y presupuesto de APEC
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
CANACAR	Cámara Nacional del Autotransporte de Carga
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CAPs	Planes de acción colectiva
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera
CCI	Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD
CCALA	Consejo del Caribe para la Aplicación de las Leyes Aduaneras
CEFACT	Centro para la Facilitación de Procedimientos y Prácticas en Administración, Comercio y Transporte de la ONU
CEPAL	Centro de Estudios para América Latina
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CFF	Código Fiscal de la Federación
COCEX	Comisión de Comercio Exterior
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTI	Comité de Comercio e Inversión de APEC
CTPAT	Programa Alianza Industria-Aduana

DOF	Diario Oficial de la Federación
DTA	Derecho de trámite aduanero
DTI	derecho de trámite internacional
DVB	Definición del Valor de Bruselas
EC	Comité Económico de APEC
ECOTECH	Comité del SOM para Cooperación Económica Y Técnica de APEC
FATS	Comercio libre y seguro
FMI	Fondo Monetario Internacional
G3	Grupo de los tres (México, Colombia y Venezuela)
GATS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GEA	Grupo de Economistas y asociados
HS	Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
IAPs	Planes de acción individual
IED	Inversión extranjera directa
IEPS	Impuesto especial sobre producción y servicios
IGI	Impuesto general de importación
ISAN	Impuesto sobre automóviles nuevos
IVA	Impuesto al valor agregado
LA	Ley Aduanera
LCE	Ley de Comercio Exterior
LIEPS	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
LIGE	Ley del Impuesto General a la Exportación
LIGI	Ley del Impuestos General a la Importación
LIGIE	Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
LISAN	Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIVA	Ley del impuesto al Valor Agregado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSAT	Ley del Servicio de Administración Tributaria
MOA	Manual de operación Aduanera
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAMA	Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIMA	Procedimiento de irregularidades en materia aduanera
PITEX	Programas de importación temporal para producir artículos de exportación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROFAL	Programa Especial sobre Facilitación del Comercio
PROFIEX	Programa de Fomento a las Exportaciones
PRONAFICE	Programa Nacional de Fomento a la Industria y Comercio Exterior
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo

RCGMCE	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
RILO	Oficinas de Inteligencia en Regiones de Enlace
RISAT	Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria
RLA	Reglamento de la Ley Aduanera
RLCE	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior
RRNA	Regulaciones y restricciones no arancelarias
SAAI M3	Sistema automatizado aduanero integral del tercer milenio
SAAI	Sistema automatizado aduanero integral
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SAIT	Sistema de movimientos de pedimentos de importación temporal de remolques, semirremolques y portacontenedores
SAM	Servicio Aduanero Mexicano
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINUDEA	Sistema Automatizado de Datos Aduaneros
SOIA	Sistema de operación integral aduanera
SOM	Funcionarios de alto nivel de APEC
SS	Secretaría de Salud
TESOFE	Tesorería de la Federación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TLCUE	Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea
TRIPS	Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROCA, Felipe. *Glosario de Comercio Exterior*, 2ª ed., México, ISEF, 2005, 134 p.

ACOSTA ROCA, Felipe. *Trámites y Documentos en Materia Aduanera*, 3ª ed., México, ISEF, 2005, 264 p.

AQUINO CRUZ, Daniel. *Las practicas desleales del comercio internacional*, México, PAC, 1997, 278 p.

ARENAL, Celestino del. *Introducción a las relaciones Internacionales*, México, REI, 1993, 495 p.

BASSI, Eduardo. *Globalización de Negocios*, México, Limusa, 1999, 175 p.

BERNECKER, Walter L. *Contrabando. Ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México, Universidad Iberoamericana, 1994, 164 p.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. *Derecho Aduanero*, 11ª ed., México, Porrúa, 2002, 504 p.

FARRÉ, Mariona y ALLEPUZ, Rafael. *Globalización y dependencia: efectos de la mundialización sobre el desarrollo de los pueblos*. Lleida, Universitat de Lleida, Leida, 2001, 111 p.

GARCÍA FONSECA, Cándido. *Elementos de Comercio Exterior. Guía para estudiantes y profesionistas*, México, Trillas, 2004, 328 p.

LEDESMA, Carlos A. *Nuevos principios de comercio internacional: para actuar en escenarios globalizados*, 5ª ed., Buenos Aires, Macchi, 1997, 400 p.

MÁRQUEZ SOSA, Juan Carlos. *Comercio Exterior*, Argentina, Eudecor SRI, 1997, 336 p.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio. *Legislación del Comercio Exterior*, 2ª ed., México, Mc Graw-Hill, 2000, 360 p.

MERCADO H. Salvador. *Comercio internacional 2*, 5ª ed., México, Limusa, 2002, 446 p.

MERCADO H. Salvador. *Comercio internacional I. Mercadotecnia internacional importación-exportación*, 4ª ed., México, Limusa, 2002, 306 p.

MORENO VALDEZ, Hadar, et al. *Comercio Exterior sin Barreras*, 4ª ed., México, ISEF, 2004, 306 p.

- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. *El Comercio Exterior de México. Marco jurídico, estructura y política*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003, 510 p.
- REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo. *Aduanas. Operación en México*, México, Universidad en Asuntos Internacionales, 1994, 230 p.
- ROHDE PONCE, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano 1. Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, México, ISEF, 2002, 544 p.
- ROHDE PONCE, Andrés. *Derecho Aduanero Mexicano 2. Regímenes, contribuciones y procedimientos aduaneros*, México, ISEF, 2002, 386 p.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*, 17ª ed., México, Porrúa, 1998, 799 p.
- TABORGA TORRICO, Huascar. *Cómo hacer una tesis*, México, Grijalva, 1982, 220 p.
- TALAVERA CASTILLO, Javier. *Problemática actual de la modernización del Sistema Aduanero en México*, México, 2002, 112 p. Tesis. (Lic. En Relaciones Internacionales) UNAM.
- TAMAYO CONTRERAS, Porfirio. *Incongruencias fiscales en materia aduanera*, México, PAC, 1999, 180 p.
- TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México*, México, SAT, 2003, 470 p.
- TREJO VARGAS, Pedro. *El Sistema Aduanero de México. Práctica de las importaciones y exportaciones*, México, TAX, 2005, 512 p.
- VALERO, Ricardo. *Globalidad: Una mirada alternativa*, México, CELAG (Centro Latino de la Globalidad), 1999, 254 p.
- WITKER, Jorge y JARAMILLO, Gerardo. *Comercio Exterior de México. Marco jurídico y operativo*, México, Mc Graw Hill, 1996 187 p.
- WITKER, Jorge. *Derecho Tributario Aduanero*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999.
- WITKER, Jorge. *Introducción a la valoración aduanera de las mercancías*, México, Mc Graw-Hill, 1998, 1 v.

HEMEROGRAFÍA

FLORES, Nancy. "Aduanas I: fraude al descubierto" en *Contralínea*, s/e, México, segunda quincena de abril 2006, no. 54, año 4.

FLORES, Nancy. "Avala Suprema Corte fraude aduanero", en *Contralínea*, s/e, México, septiembre de 2006, no. 44, año 4.

GALA, Verónica. "Avanza desempeño de las aduanas" en *Reforma*, México, año 13, no. 4 595, 18 de julio de 2006, sección Negocios, p. 10.

GALA, Verónica. "Conectan aduanas para evitar los fraudes" en *Reforma*, México, D.F., año 13, no.4 597, 20 de julio de 2006, sección Negocios, p. 7.

GARCÍA, Myriam. "Estrena México sistema aduanero" en *Reforma*, México, D.F., año 11, No.3 841, 22 de junio de 2004, sección Negocios, p.10A.

PÉREZ, Ana Lilia. "Los 500 expedientes de corrupción aduanal" en *Contralínea*, s/e, México, septiembre de 2005, no. 54, año 4.

RIVA PALACIO, Raymundo. "La caja de Pandora" en *El Universal*, México D.F., año 90, No. 32 205, 26 de diciembre de 2005, sección México, p. A8, cl. Estrictamente personal.

RODRÍGUEZ, Israel. "El sistema aduanero, ineficiente y corrupto" en *La Jornada*, México, D.F., año 19, No.6 729, viernes 23 de mayo de 2003, sección Economía, p.25.

"Ahora las reglas del juego son los rayos Gamma" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 25.

"Carriles exclusivos de alta tecnología Fast Exprés" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 22.

"El programa ValuNet un caso exitoso" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, p. 30.

"Iniciativa de Ley del Servicio Aduanero Mexicano" en *Gaceta Parlamentaria*, s/e, México, miércoles 26 de marzo, no. 1 218, año VI.

"La Aduana Modelo" en *Aduana México. Principales Acciones 2004*, Administración General de Aduanas, México, marzo 2005, no. 11, año 4, pp. 17-18.

LEGISLACIONES

Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, última fue publicada en el DOF el 30 de enero de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma el 12 de febrero de 2007.

Ley Aduanera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, última reforma consultada publicada en el mismo ordenamiento el 2 de febrero de 2006.

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, última reforma 21 de diciembre de 2006.

Ley de los Impuestos Generales a la Importación y a la Exportación, publicada el 18 de enero de 2002, en el DOF, y entró en vigor el 1º de abril del mismo año, sin reforma

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1980, última reforma publicada el 12 de diciembre de 2006.

Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1995, última reforma el 12 de junio de 2003.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 7 de febrero de 1977, última reforma publicada en el DOF el 2 de junio de 2006.

Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, sin reforma.

Ley Sobre Metrología y Normalización, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de julio de 1992, última reforma publicada el 28 de julio de 2006.

Reglamento de la Ley Aduanera, publicado en el DOF el 6 de junio de 1996.

Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 6 de junio de 2005, en el DOF, última reforma publicada el 12 de mayo de 2006.

FUENTES ELECTRÓNICAS

BADILLO, Miguel. “La “caja chica” de Gil Díaz”, Contralínea en http://www.contralinea.com.mx/archivo/2004/mayo/contenidos/portada/fideicomisos/caja_chica.html, página consultada el 30 de noviembre de 2006

DANET, Michel. “Armonización aduanera y facilitación del comercio internacional”, Periódicos electrónicos IPP en <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijes/trans5.htm>, página consultada el 20 de septiembre de 2006.

ENRIGUE, Jorge. “La Reforma aduanera de México”, Comercio Exterior, México, BANCOMEXT en <http://ladb.unm.edu/econ/content/comext/indice/>, página consultada el 28 de febrero de 2004.

IZAM, Miguel. “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”, UNECE, p. 15, en http://www.unece.org/trade/ctied/ctied6/none_02_4.pdf, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

“¿Cómo estamos conformados? Administración General de Aduanas”, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

“¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México, Administración General de Aduanas en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_body.htm, página consultada el 20 de febrero de 2007.

“¿Cómo estamos conformados?”, Aduana México, Administración General de Aduanas en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.asp>, página consultada el 16 de octubre de 2006.

“¿Qué es la OMC?”, Organización Mundial de Comercio en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“APEC”, Secretaría de Economía en <http://www.economia-cgm.gob.mx/>, página consultada el 15 de octubre de 2006.

“Convenios aduaneros”, Aduana México, Administración General de Aduanas en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga.asp>, página consultada 16 de octubre de 2006.

“Conventions”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/Conventions/conventions.html>, página consultada 10 de septiembre de 2006. La Convención ATA entró en vigor el 30 de julio de 1963.

“El comercio mundial en 2005 y perspectivas para 2006, Comunicado de prensa del 11 de abril de 2006”, Organización Mundial de Comercio en http://192.91.247.23/spanish/news_s/pres06_s/pr437_s.pdf, página consultada el 25 de octubre de 2006.

“El proceso del ALCA”, Área de Libre Comercio de las Américas en http://www.ftaa-alca.org/View_s.asp#PREPARATORY, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“Embargos relevantes”, Reportes, Aduana México en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/reportes_y_suplementos/suplementos_2006.zip, página consultada el 10 de noviembre de 2006.

“Evolución del comercio mundial en 2004 y perspectivas para 2005”, OMC en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2005_s/its05_general_overview_s.htm, página consultada el 22 de octubre de 2006

“Facilitación del Comercio. Iniciativas tomadas por la OMA en materia de facilitación del comercio y simplificación de los procedimientos aduaneros”, Servicio Nacional de Aduanas de Chile en http://www.aduana.cl/p4_principal/site/artic/20050802/pags/20050802094803.html, página consultada el 20 de septiembre de 2006.

“Guía Hemisférica de Procedimientos Aduaneros”, ALCA en http://alca-ftaa.iadb.org/hgcp_spa.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“Implementa AGA nuevos proyectos”, Noticias, Aduana México en <http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/aga>, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”, ASF en <http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2003i/Indice/Auditorias.htm>, página consultada el 25 de septiembre de 2006.

“Informe sobre Comercio Mundial 2006”, Organización Mundial de Comercio en http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf, página consultada el 15 de octubre de 2006.

“Informe sobre el comportamiento de la Balanza de Pagos en el Cuarto Trimestre de 2005”, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0152006.pdf>, página consultada el 26 de octubre de 2006

“Informes de comercio exterior de México. Septiembre, 2006”, Bancomext en <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10577/ComextSep2006.pdf>, página consultada el 25 de octubre de 2006.

“L’Organisation mondiale des douanes”, Organización Mundial de Aduanas en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/ANotrePropos/anotrepropos.html>, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

“La Convention de Kyoto : la douane au service du développement du commerce international”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/Fr/ANotrePropos/Kyoto.pdf>, página consultada el 24 de marzo de 2006.

“La corrupción”, Imagen política de México y el Mundo en <http://www.imagenpolitica.com/economia.html>, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

“Labor realizada en 2001 en la esfera de la facilitación del comercio”, OMC, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview2001_s.htm, página consultada el 2 de abril de 2006.

“Labor sobre facilitación del comercio realizada por las organizaciones intergubernamentales”, Organización Mundial de Comercio en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview2000_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“Le Système harmonisé: la langue du commerce international”, OMA en <http://www.wcoomd.org/ie/fr/ANotrePropos/anotrepropos.html>, página consultada el 10 de septiembre de 2006.

“Miembros y Observadores”, Organización Mundial de Comercio en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm, página consultada el 1 de abril de 2007, 150 países conforman el organismo según datos al 11 de enero de 2007, de la OMC.

“Negociaciones comerciales”, Secretaría de Economía en <http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2113#>, página consultada el 29 de enero de 2007.

“Objetivos”, SAT en <http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>, página consultada el 16 de octubre de 2006.

“Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos en <http://pnd.presidencia.gob.mx>, página consultada el 22 de octubre de 2006.

“Políticas comerciales, negociaciones sobre comercio, e integración en el sistema de comercio internacional”, UNCTAD en <http://www.unctad.org/TEMPLATES/Page.asp?intlItemID=1961&lang=>, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“Presupuesto de Egresos de la Federación 2003”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público en http://www.shcp.gob.mx/index_presupuesto_egresos.html, página consultada el 30 de noviembre de 2006.

“Reseña de la facilitación del comercio en la OMC 2003”, OMC en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_overview_s.htm, página consultada el 14 de septiembre de 2006.

“Sin límites el ingreso ilegal de mercancías al país. Comercio saturado por el contrabando”, Vértigo en <http://www.revistavertigo.com/historico/25-12-2004/reportaje.html>, página consultada el 30 de noviembre de 2003.

“Titulares-Domingo 06 mayo 2001”, Proceso en <http://www.proceso.com.mx>, página consultada el 10 de noviembre de 2003.

“Comment sommes-nous organisés?”, Organización Mundial de Aduanas en <http://www.wcoomd.org/ie/Fr/ANotrePropos/fiche1%20FR.pdf>, página consultada el 10 de septiembre de 2006

“Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior” en www.economia.gob.mx/pics/p/p437/A261.pdf, página consultada el 10 de abril de 2007.

APEC en <http://www.apecsec.org.sg>, página consultada el 15 de octubre de 2006.

Congreso de la Unión en <http://www.diputados.gob.mx> página consultada el 10 de abril de 2007.