



UNAM
POSGRADO



Derecho

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Estudios Superiores Aragón

EL SISTEMA ADUANERO DE MÉXICO FRENTE A LOS
DESAFÍOS DEL SIGLO XXI EN MATERIA DE SEGURIDAD Y
FACILITACIÓN DEL COMERCIO LÍCITO DE MERCANCÍAS DE
DOBLE USO

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JORGE ÁVILA DOMÍNGUEZ

ASESOR: M. en D. FRANCISCO EDUARDO VELÁZQUEZ TOLSÁ



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, noviembre de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

JORGE ÁVILA DOMÍNGUEZ

**El Sistema Aduanero de México frente a los desafíos del
siglo XXI en materia de seguridad y facilitación del
comercio lícito de mercancías de doble uso**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

México, noviembre de 2009

Advertencia

Ni la Universidad Nacional Autónoma de México, ni el Jurado serán responsables de las ideas expuestas por el graduando.

HONORABLE JURADO

Dr. Miguel Ángel Garita Alonso

Dr. Rubén López Rico

Dra. Elizabeth Alejandra Flores Gaytán

Mtro. Francisco Eduardo Velázquez Tolsá

Mtro. Francisco Jesús Ferrer Vega

Agradecimientos

En primer lugar expreso mi gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México por acogerme una vez más en su seno, para crecer y hacerme comprender el inmenso valor que tiene el conocimiento, que no importando el momento ni el tiempo en la vida de una persona, ésta debe forjarse a cada instante para servir a las mejores causas de la Humanidad.

Agradezco al M. en D. Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, Tutor de esta investigación que supo en todo momento guiarme, convirtiéndose en amigo y animador para alcanzar sin vacilación la culminación de lo que hoy el lector tiene en sus manos.

Las muestras de gratitud serían incompletas si dejara de expresarlas a todos mis profesores presentes y a quien ya no está con nosotros quienes contribuyeron a moldear mi pensamiento, así como dotarme de las mejores herramientas para coadyuvar a ser un México grandioso.

Agradezco a mi esposa Yolanda, a mis hijas Aurorita y Georgina e hijo José Francisco, quienes siempre me animaron y brindaron todo su cariño para terminar esta empresa. Que día a día me alientan para continuar por los senderos de la Universidad.

Expreso mis manifestaciones de gratitud a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco por brindarme la oportunidad de utilizar sus espacios tan hermosos, su apacible biblioteca y su enorme acervo bibliográfico. A sus trabajadores por ofrecerme amablemente las condiciones para despertar las mejores ideas que animaron en todo momento esta investigación.

Deseo manifestar mi gratitud al Dr. Carlos Humberto Durán Alcántara, quien en todo momento me animó para rescatar los mejores valores del ser Humano: la solidaridad.

No hubiese sido posible obtener los resultados de esta investigación de no ser por los consejos y la ayuda que me brindaron mis amigos y empleados de la Administración General de Aduanas, a todos ellos, gracias.

C O N T E N I D O

Introducción	8
Preámbulo	24
CAPÍTULO PRIMERO	33
ANTECEDENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL DE MÉXICO	
1. Desarrollo del comercio internacional y sus teorías	33
1.1.1 Situación del comercio internacional durante el siglo XX	56
1.1.2 La globalización de la economía mundial	65
1.1.3 Nacimiento de la aduana	71
1.2 El comercio exterior de México	78
1.2.1 El comercio exterior de México, periodo de industrialización 1940 y hasta la etapa del llamado desarrollo estabilizador	82
1.2.2 El comercio exterior de México a partir de la liberalización del comercio y la apertura comercial	90
1.2.3 El comercio exterior de México ante la globalización de la economía mundial	96
1.3 El establecimiento del Sistema Aduanero de México	103
CAPÍTULO SEGUNDO	
ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR, BLOQUES COMERCIALES, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS	118
Introducción	120
2.1 Organismos internacionales de comercio exterior	123

2.1.1	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	125
2.1.2	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	139
2.1.3	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	146
2.1.4	Organización Mundial del Comercio (OMC)	150
2.2	Bloques comerciales en América	173
2.2.1	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	174
2.2.2	Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	187
2.2.3	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	195
2.2.4	Área de Libre Comercio de las América (ALCA)	207
2.3	Bloque comercial de la Unión Europea	212
2.4	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)	219
2.5	Tratado que creó el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas, actualmente Organización Mundial de Aduanas (OMA)	225

CAPÍTULO TERCERO

	ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES Y NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONALES RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y TRÁNSITO DE DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO	245
	Introducción	247
3.1	Organismos internacionales	251
3.1.1	La Organización de las Naciones Unidas (ONU)	253
3.1.2	La Organización Mundial de la Salud (OMS)	275

3.1.3	El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)	282
3.1.4	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL)	291
3.1.5	La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)	294
3.1.6	El Grupo Australia	298
3.1.7	La Organización Mundial de Aduanas (OMA)	306
3.2	Normas jurídicas internacionales referentes al control fronterizo de mercancías de doble uso	311
3.2.1	Tratados internacionales Multilaterales	313
3.2.1.1	Convenciones y Acuerdos internacionales con relación a los materiales nucleares y radiológicos	315
3.2.1.2	Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)	345
3.2.1.3	Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB)	362
3.2.2	Tratados internacionales Regionales	368
3.2.2.1	Carta de la Organización de los Estados Americanos	370
3.2.2.2	Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)	375
3.2.3	Tratados internacionales Bilaterales	381
3.2.3.1	Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia aduanera suscritos por el Gobierno de México	381
3.2.3.2	Memorándums de Entendimiento en materia Aduanera	384

CAPÍTULO CUARTO

ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONAL, PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ADUANERA CON EL OBJETO DE CUMPLIR LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES PARA FORTALECER, ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO	390
Introducción	392
4.1 Teorías del Estado, Soberanía y Seguridad Nacional	398
4.2 Análisis del Orden jurídico nacional	461
4.3 Atribuciones de la Administración General de Aduanas	533
4.4 Estructura de la Administración General de Aduanas, su infraestructura y tecnología para la detección de mercancías de uso dual	538
4.5 Estudio comparativo de los Sistemas Aduaneros de Norteamérica y Chile	559
4.5.1 La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA)	560
4.5.2 Sistema Aduanero de Chile	573
4.5.3 El Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América	581
4.6 Propuesta de adecuación a la legislación aduanera con el objeto de cumplir las obligaciones internacionales para fortalecer el control fronterizo de las mercancías de uso dual, asegurar y facilitar el comercio mundial	592
CONCLUSIONES	632
BIBLIOGRAFÍA	662
FUENTES ELECTRÓNICAS	693

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el estudio del Sistema Aduanero de México a partir de dos hechos: Primero, la globalización mundial de la economía y Segundo, en el contexto de la aparición de nuevos paradigmas en el campo del Derecho, emanados de los incidentes del 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos de América y los suscitados en fechas posteriores y hasta nuestros días. Estas dos premisas hacen necesario el replanteamiento del rol que deben desempeñar la Nación, el Estado, la Soberanía, la Seguridad y la cooperación internacional y, por tanto, la materia aduanera.

Sabemos que la globalización de la economía mundial es un suceso muy debatido, profundo y complejo pero que, sin duda, encierra inevitablemente acontecimientos que han transformado las ciencias, el conocimiento, así como los distintos ámbitos de las sociedades.

El Derecho no se ha mantenido al margen del impacto de la globalización mundial de la economía. Se advierte a primera vista que, por ejemplo, la jerarquía normativa establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha quedado —relativizada—, que los principios fincados en la Nación, la Soberanía y el Estado mismo, tienen una connotación que rebasa el ámbito nacional. Los hechos pareciera que han borrado la distinción que existe entre lo nacional e internacional. El Derecho positivo, debemos admitirlo se encuentra rebasado por los nuevos paradigmas que pudiera regular y en consecuencia, debe emprender cambios en —los patrones normativos— que demanda el funcionamiento de una economía globalizada, de la adopción de mecanismos normativos múltiples y concatenados.

El nuevo contexto mundial obliga a los Estados a que adopten en sus órdenes jurídicos nacionales un conjunto de normas orientadas a adecuar los Sistemas de Aduanas, con el propósito de coadyuvar en la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, particularmente estableciendo controles fronterizos a las importaciones, exportaciones y tránsitos de mercancías de doble uso; de asegurar y facilitar la cadena de suministros del comercio internacional lícito de este tipo de mercancías y que podrían desviarse para atentar contra la vida de las personas, su patrimonio y el medio ambiente.

Es claro que la lucha por la preeminencia entre la norma y el hecho es más que relevante en la transformación del marco jurídico nacional, y más en cuestiones como el manejo y control fronterizo de las mercancías de uso dual. De ahí que, si el Estado mexicano no cuenta con el marco jurídico nacional, entonces no existirán las condiciones de posibilidad para la protección de la sociedad y de los recursos de la Nación. Y, en consecuencia, el país se verá afectado por las sanciones que podrían fincar los Organismos mundiales, derivado del incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano mediante la firma de Tratados, Convenciones, Convenios y Acuerdos internacionales.

Tal es, la disyuntiva que actualmente enfrenta el Estado. Para corroborar este supuesto, en la presente investigación, en el capítulo primero, partimos del estudio de los antecedentes de comercio internacional cuyos orígenes se remontan a la primera gran división social del trabajo lo que posibilitó a las comunidades el intercambio regular de los productos excedentes, hecho que dio por sentadas las bases de lo que se entiende por comercio, es decir, negociando, comprando, vendiendo o permutando —géneros o mercancías— entre los particulares, comunidades y posteriormente entre los países, actividad que se consolidó durante la llamada segunda división del trabajo ocurrida con la separación entre la agricultura y los oficios impulsados a partir de la fundición de los metales. El oro y

la plata comenzaron a desempeñar una función primordial al convertirse en moneda universal durante los siglos VII y VI a. de N. E.

Nuestra investigación, tiene en cuenta el contexto histórico en que se desarrolla el comercio internacional a través de los distintos Modos de Producción: Esclavismo, Feudalismo y el Capitalismo, sin dejar de lado su etapa superior, el Imperialismo en la que se impulsa la llamada globalización de la economía mundial.

Paralelamente al estudio del comercio internacional, la investigación tiene en cuenta el desarrollo de las diversas teorías construidas para explicar y potencializar a aquél. De entender la relación que existe entre las políticas comerciales y las políticas aduaneras. En este sentido, la investigación se enfoca de manera apretada en el estudio de las teorías mercantilistas que tuvieron de manera rudimentaria su origen en Inglaterra durante los siglos XV y XVI, desarrolladas aún más durante el siguiente siglo con el auge del capitalismo. Es en este país en donde Adam Smith (*teoría de la ventaja absoluta*), David Ricardo (*ley de la ventaja comparativa*) y John Stuart Mill (*ley de los valores internacionales*), los tres, formularon la teoría integral del comercio internacional, centraron sus estudios en el establecimiento de los principios que rigen el intercambio entre los países. Aportaciones que sentaron las bases para la construcción de nuevas teorías como las de los suecos Eli F. Heckscher (1879-1952) y Berti Ohlin (1899-1979) y más tarde el famoso John Maynard Keynes, quien recoge el legado de las ideas mercantilistas oponiéndose por supuesto al libre mercado y pugna por la intervención del Estado en la economía. Por su parte, los poskeynesianos privilegiaron los efectos multiplicadores del comercio exterior quien trae consigo altos ingresos siempre y cuando se destinen a la inversión productiva, creando de esta forma, empleos, salarios con lo que aumenta la eficiencia marginal del capital y la demanda efectiva.

Indudablemente que para tener una idea más exacta del comercio mundial, nuestra investigación también se enfoca en el estudio de la situación que guarda

el comercio internacional durante el siglo XX y en el que las dos Guerras Mundiales cambiaron para siempre los paradigmas del comercio internacional, el capitalismo se ha visto envuelto en crisis más recurrentes: caída mundial de los precios , especulación en los mercados, nacimiento y quiebra de nuevas compañías, procesos de inflación y devaluación incontrolables cada vez más.

En la segunda década del siglo XX los países con mayor desarrollo económico impusieron la política de reducir los aranceles, eliminar los obstáculos al comercio e impulsar la suscripción entre los Estados de tratados comerciales en los que se incluyó la llamada cláusula incondicional de nación más favorecida y se pretendió expandir el comercio mundial.

Durante el estallido y conclusión de la Segunda Guerra Mundial, entraron en pugna dos tendencias del comercio: el bilateralismo y el multilateralismo. Al término del conflicto armado, sabido es que los Estados Unidos de América salieron fortalecidos, el bilateralismo salió derrotado y se impuso el multilateralismo, —se adoptó un nuevo sistema de comercio y de pagos multilaterales— en donde el dólar norteamericano quedó como unidad de pago internacional. Se establece el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, orientado a fortalecimiento del libre comercio, reducir los aranceles aplicados a las mercancías y socavar el proteccionismo de los países.

Con el propósito de entender los efectos de la globalización de la economía mundial con respecto al comercio internacional, nuestra investigación se orienta en este sentido a explicar qué significado tiene y cuáles sus efectos. Este paso en el estudio nos permite además, comprender los nuevos retos del Estado nación, del nuevo rol de la Soberanía, la seguridad y cooperación internacionales.

Por otra parte, el mismo capítulo primero, la investigación tiene en cuenta además, otro de los elementos esenciales: el nacimiento de la Aduana en el mundo, ubicándose tal figura desde épocas muy lejanas durante el desarrollo del comercio por los fenicios, egipcios, persas, árabes, hindúes, chinos, atenienses y romanos. No es sino hasta los siglos XV y XVI en que el comercio tiene gran auge, se regula de manera cuidadosa y los egipcios establecen las primeras aduanas en donde se gravan tanto las importaciones y exportaciones de mercancías por lo que el comercio representó una de las principales fuentes de ingresos para el Estado.

Ahora bien, en un afán de ir en nuestro estudio de lo general a lo particular, la investigación da un paso en este sentido y tiene en cuenta el comercio exterior de México partiendo para ello de un primer momento en que éste desarrolla en medio de la pugna entre las dos tendencias que hemos señalado, es decir, entre el bilateralismo y el multilateralismo (1940-1950). Momento en que el desarrollo industrial del país registra un notable auge. Se parte de una primera etapa, del llamado periodo de industrialización, el llamado desarrollo estabilizador, continuamos con la etapa de la liberación del comercio y la apertura comercial iniciada en 1982, pasando por el ingreso de México al GATT, de rápida transformación de las políticas comercial y aduanera, culminando con la etapa actual del comercio de México en la globalización de la economía mundial.

El capítulo culmina con el estudio del surgimiento y evolución del Sistema Aduanero de México partiendo de la conquista a partir del establecimiento de la Casa de Contratación de Indias en Sevilla primero y posteriormente en Cádiz y hasta el año de 1900, fecha en que se establece la Dirección General de Aduanas.

El capítulo segundo está referido a los Organismos internacionales de comercio exterior, lo mismo que la conformación de los bloques comerciales finalizando, con el nacimiento de la Organización Mundial de Aduanas.

El establecimiento de los Organismos mundiales de comercio se produce en medio de los lineamientos impuestos tanto por Inglaterra durante el siglo XIX como por los Estados Unidos de América en el siglo XX, con la ayuda primero de la Sociedad de las Naciones como posteriormente de la Organización de las Naciones Unidas.

Sabido es que al término de la Segunda Guerra Mundial, el librecambismo se consolidó como corriente del comercio mundial y con este hecho se consolidó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que se convirtió en el abanderado del librecambismo al controlar el 47% del comercio internacional al momento de su nacimiento. Nuestra investigación comprende un estudio acerca de este Organismo rector, de su Instrumento jurídico, así como de su estructura, sin dejar pasar por alto, el papel de éste en la política comercial de México.

La presente investigación ha tenido en cuenta, el estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), mecanismo que después del GATT, ha desempeñado un importante papel en los países con mayor desarrollo económico al promover el comercio de los países con menor desarrollo de sus economías, buscando estabilizar los precios de sus exportaciones y promover la eliminación de las barreras al comercio con los países más desarrollados.

De igual manera, se estudian los objetivos de la UNCTAD, su estructura y el ingreso de México en 1964 a dicho Organismo.

Por otra parte, se ha considerado oportuno investigar el origen y función que ha tenido la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de sus objetivos, órganos de gobierno, sus documentos básicos, así como los compromisos de los países de entre los cuales México forma parte.

El panorama dibujado por nuestro estudio tiene en cuenta el importante papel que ha desempeñado la controvertida Organización Mundial del Comercio (OMC) por lo que nos dedicamos a una amplia búsqueda y exposición de datos con el objetivo de entender los mecanismos en que se mueve el comercio internacional. Estudiamos el Acta Final que da nacimiento a la Organización el 1 de enero de 1995, se describe el ámbito de dicho Organismo, su estructura, su funcionalidad, el cuerpo normativo del Acuerdo, sus principios, así como la adhesión de México y, finalmente se señalan las diferencias que existen entre el GATT y la OMC.

El diseño del contexto en que se desenvuelve el comercio mundial no podría comprenderse sin el estudio de los distintos bloques comerciales, particularmente por la materia que nos ocupa y por los volúmenes de operaciones comerciales, nos hemos centrado en el estudio de los bloques de América, iniciando por el conformado por México, Estados Unidos de América y Canadá mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se estudian los objetivos de dicho tratado, la operatividad de éste, así como su estructura y las disposiciones jurídicas que se han establecido para regular el comercio en el marco del TLCAN, el estudio comprende además un balance después de diez años de vigencia del Tratado.

En el mismo orden de ideas, se ha creído oportuno estudiar el bloque conformado por cuatro países Parte de América el llamado Mercado Común del Sur (MERCOSUR), conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela se adhirieron al Organismo como Estados Asociados. También nuestro estudio comprende el estudio de los objetivos del Tratado de Asunción que le da origen al organismo, de su estructura, de las relaciones que han establecido México y el MERCOSUR.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), es objeto de nuestra atención, toda vez que desde su creación en 1980, ha desempeñado un

importante papel en el comercio de América Latina. Estudiamos los principios del Tratado de Montevideo, los distintos Acuerdos Comerciales, sus órganos y estructura y el papel de la Secretaría General.

No menos importante ha resultado el estudio de los intentos por establecer la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sus objetivos, las decisiones adoptadas, la estructura y organización de una instancia administrativa, de los documentos derivados de las rondas de negociaciones entre los distintos países de la región.

Otro de los bloques que por su importancia para México estudiamos, es el conformado por los países de la Unión Europea, de los volúmenes del comercio que existe entre México y el Bloque que resultan de notable importancia.

El panorama de los diversos bloques en que se mueve el comercio y los compromisos del Estado mexicano se completa con el estudio del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), mecanismo de concertación de carácter intergubernamental y regional integrado por veintiún Economías Miembro que representan el 47% del comercio mundial y cuyo objetivo ha sido la de promover el comercio abierto, la cooperación económica y técnica de la Región. De APEC, resaltamos sus objetivos, actividades, estructura y no dejamos de citar que México forma parte de dicho Foro desde 1993.

El segundo capítulo finaliza con un amplio estudio de la Organización Mundial de Aduanas, del Tratado que dio su origen en 1952 y que se ha convertido en la institución intergubernamental que agrupa a los Sistemas Aduaneros de ciento setenta y un países, lo que procesan el 97% del comercio mundial.

Por la importancia que reviste esta institución, se hace un recuento completo del contenido del Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera, dado

en Bruselas el 15 de diciembre de 1950. Se citan cuáles son los objetivos del Organismo, de los dieciséis Convenios que en materia aduanera administra la OMA y que han suscrito las diversas Partes Contratantes. El estudio además comprende una descripción de su estructura, el funcionamiento de cada uno de sus elementos y se describe el proceso de adhesión de México ocurrida el 10 de diciembre de 1987, entrando en vigor el 10 de marzo de 1988 en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

A fin de aclarar y precisar, se consideró oportuno enfocar nuestra investigación en el estudio de los Organismos intergubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la Organización Mundial de Aduanas (OMA); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el llamado Grupo Australia., así como las normas jurídicas internacionales relativas a la importación, exportación y tránsito de mercancías de doble uso, poniendo especial énfasis en aquellas mercancías que podrían utilizarse para la fabricación de Armas de Destrucción en Masa, concebidas por la ONU como: “Armas atómicas explosivas, armas de material radiactivo, armas letales químicas o biológicas, y cualquier arma desarrollada en el futuro que tenga características comparables en sus efectos destructivos a los de la bomba atómica o de otras armas”.

De ahí que en esta parte del capítulo tercero iniciemos con el estudio de la Organización de las Naciones Unidas, del rol que juega el Organismo con relación a las mercancías de doble uso, de la manera de cómo es que a partir de la preocupación de la seguridad internacionales es que se ha potencializado el quehacer del Consejo de Seguridad sobre este tema.

La investigación abarca el estudio de aquellas resoluciones aprobadas en el seno del Consejo y que comprende, desde nuestra perspectiva, es decir, del control fronterizo de mercancías de doble uso que podrían constituir piezas para la fabricación de Armas de Destrucción en Masa, las siguientes Resoluciones: 1373 (2001). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001. 1456 (2003). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4688ª sesión, celebrada el 20 de enero de 2003. 1540 (2004). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004. 1624 (2005) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005. 1673 (2006). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5429ª sesión, celebrada el 27 de abril de 2006 y; finalmente, la 1810 (2008). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5877ª sesión, celebrada el 25 de abril de 2008.

Otro de los Organismos internacionales que ha prestado atención al tema del establecimiento de normas uniformes sobre la seguridad, pureza y potencia de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional es la Organización Mundial de la Salud, por esto es que estudiamos las disposiciones jurídicas emanadas de la OMS, de la cual México forma parte como miembro de la ONU.

Reviste fundamental importancia el estudio del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en razón del registro de numerosos casos de contrabando de materiales radiactivos. En la investigación se analizan los antecedentes de dicho Organismo, objetivos, funciones, los países que lo integran, su Estatuto Jurídico, estructura y la adhesión de México.

En el mismo ámbito, de las armas nucleares, nuestra investigación tiene en cuenta el desempeño del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), institución intergubernamental que va dando

seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y de aquellas disposiciones del Tratado de Tlatelolco mediante sistemas de control.

Asimismo, la investigación se enfocó en el estudio y análisis de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), organismo conformado por ciento ochenta y cuatro Estados Parte, que representan el 98% de la población global mundial y que tiene importancia primordial en el control de las sustancias y precursores químicos debidamente regulados mediante la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y Sobre su Destrucción (CAQ).

En esta investigación se analizan los elementos que, desde nuestra perspectiva han servido de fundamento para que en México se diseñara y aprobara por el Congreso de la Unión, la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2009 y que muestran de forma palpable la manera en que se vincula y establecen las disposiciones de la CAQ, dentro de nuestro orden jurídico nacional.

Por la importancia que reviste para nuestra investigación se analizaron por ejemplo el llamado Grupo Australia que aunque México no forma parte de este Organismo, la importancia e influencia mundial que tiene aquél es, sin lugar a dudas de gran autoridad, sobre todo, por las medidas regulatorias que ha establecido a las exportaciones de determinadas sustancias químicas, biológicas, así como elementos y equipos para la fabricación de de este tipo de mercancías.

La investigación también comprende el estudio de las normas jurídicas internacionales referentes al control fronterizo de mercancías de doble uso, dividiendo el análisis en tres tipos de ordenamientos: Los Tratados Multilaterales, Regionales y Bilaterales.

En la primera categoría se ubican las Convenciones y Acuerdos internacionales con relación a los materiales nucleares y radiológicos; destacando por la materia que nos ocupa el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco). El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. El Tratado sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares. El Tratado para la represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y Sobre su Destrucción (CAQ). La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

De los Tratados Regionales podemos citar Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco). La Carta de la OEA y que en el marco de esta se han aprobado diversas resoluciones, entre las que destaca la creación de un mecanismo llamado Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), así como la Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo.

En la categoría de Tratados Regionales también se circunscribe el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), cuerpo jurídico que, sin duda, ha impactado de manera muy particular en la materia aduanera y, se mira en la propia Soberanía y Seguridad Nacional de México.

En la última clase de Tratados internacionales, la investigación ha tenido en cuenta tanto los Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia aduanera y los llamados Memorándum de Entendimiento (GANSF, México-Guatemala-Belice).

El capítulo cuarto de la investigación construye una base doctrinal acerca del Estado, Soberanía y Seguridad Nacional, esto con el objeto de confrontarlo con los cambios que han registrado estos tres elementos a partir de la globalización de la economía mundial y por ende del mismo Derecho positivo mexicano como así se demuestra en el estudio.

En el contexto teórico que se dibuja y teniendo en cuenta el ámbito internacional que rodea a México, se realiza un análisis del orden jurídico nacional. Partimos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 133 con relación a los preceptos 15, 18, 76, fracción X y 104, fracción I, que están referidos a las relaciones exteriores; pero también se tienen en cuenta los artículos 19, segundo párrafo, 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI y 131, que hacen alusión al tema de la seguridad nacional. Asimismo, y continuando con el estudio del orden jurídico nacional, nos enfocamos en el análisis de la Ley de Seguridad Nacional. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. El Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales. Bases de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyecto y recientemente publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas; sobre esta ley en nuestra investigación se hace un pormenorizado análisis jurídico den torno a dicha Ley en donde se aginan atribuciones al Centro de Investigación y Seguridad Nacional que en nuestra opinión violenta nuestro Estado de derecho al dotar a dicho órgano de funciones administrativas que lejos de ejercer un control, seguridad y facilitación del comercio mundial, lo entorpecen y al mismo tiempo se

subroga facultades que corresponden a diversas Secretarías (SRE, SDN, SE, SS, SHCP, CNSNS, ININ).

Hemos creído oportuno analizar además la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Del conjunto de normas analizadas encontramos elementos válidos para que, sin detrimento de sus atribuciones y facultades como así se infiere de la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*, las autoridades aduaneras coadyuven en el fortalecimiento de la cooperación internacional enfocada en este objetivo y; asimismo, en la conjunción que debe existir entre el orden jurídico nacional y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, particularmente aquellos que se refieren a la No Proliferación de las Armas de Destrucción en Masa (ADM), cuya elaboración requiere de mercancías nucleares, radiológicas, químicas, biológicas y explosivas; así como de equipos y tecnología. Recursos susceptibles de importar, exportar o transferir de manera lícita mediante la cadena logística del comercio internacional.

Se ha considerado conveniente analizar el Código Penal Federal, así como el Código de Procedimientos Penales, ambos desde la óptica de la Seguridad Nacional y que tiene relación con los temas de las armas químicas, biológicas, materiales radiactivos y explosivos.

En el estudio no podríamos dejar fuera el estudio de la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008. De igual forma, estudiamos la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior.

En la construcción de propuestas, consideramos necesario estudiar la estructura de la Administración General de Aduanas, sus objetivos, estructura, infraestructura, el tipo de tecnología con la que cuenta para la detección y revisión de mercancías de doble uso.

Con el afán de contar con mayores elementos para el planteamiento de propuestas, nuestra investigación tuvo en consideración el análisis comparativo de los Servicios de Aduanas de Canadá, los Estados Unidos de América y la República de Chile. De los tres se consideraron los siguientes aspectos: antecedentes, situación que guardan actualmente, objetivos, misión, visión, estructura e infraestructura y recursos tecnológicos.

Finalmente, después del largo recorrido de nuestra investigación culminamos con una propuesta construida sobre una base jurídica y apuntalada con una estructura científico-tecnológica integrada por nueve ejes temáticos: Institucionalización de la modernización del SAM, de su infraestructura, dotación de tecnología de tercer nivel, soporte lógico (software). Dotación de sistemas biométricos. Consolidación de la cooperación e intercambio de información nacional con el resto de las Dependencias de la Administración Pública, que comprenda los tres ámbitos de gobierno Federal, Estatal y Municipal y se combine con el internacional. Coordinación y cooperación con los usuarios del SAM. Asistencia y creación de capacidades. Análisis de riesgos y atención a situaciones de primera respuesta a emergencia. Eco aduanas. Aprobación de un Instrumento Laboral que tenga por objeto salvaguardar los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, promoción, estímulos, capacitación, control de confiabilidad de los servidores públicos, así como garantizar los derechos que la legislación de la materia les reconoce.

Si se observa, la investigación en más de las veces recurrió a la consulta de fuentes bibliográficas y documentales de primera mano, lo más actuales y de acuerdo a las circunstancias oficiales.

Se privilegió en cada uno de los capítulos, las diversas posturas doctrinales. En más de una ocasión, sobre todo en el análisis histórico, nos valimos en primer

lugar del materialismo histórico y sociológico sin descartar en todo momento el aspecto jurídico.

En suma, creemos que nuestra investigación modestamente aporta desde la óptica aduanera, elementos e ideas que pueden profundizarse por otros investigadores. El tema de los tratados internacionales y su aplicabilidad material al caso concreto dentro del ámbito nacional; mediante el establecimiento de normas jurídicas constituye una inmensa variedad de vetas por explotar y, en esto, el Derecho mexicano tiene mucho que ganar en un mundo que gira en torno a la globalización de la economía mundial, al menos de cara al siglo XXI.

PREÁMBULO

Hemos observado que actualmente, se ha puesto a discusión el tema del control fronterizo para la importación-exportación de mercancías de uso dual (para fines lícitos y/o ilícitos). Este tema de relevancia internacional se inserta en los debates de la Organización Mundial del Comercio OMC, la Organización Mundial de Aduanas, en las negociaciones entre los países para la firma de tratados de libre comercio, así como los Convenios Bilaterales y Multilaterales de Cooperación y Asistencia Aduanera. Por tanto, su análisis conlleva una complejidad en torno a la función de las aduanas dentro del contexto de la globalización de la economía mundial y del libre comercio; de la eliminación de las barreras no arancelarias; la contribución para reducir los costos de transportación y mejorar los medios informáticos para el intercambio electrónico de datos.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿Cómo el Sistema Aduanero de México materializa las obligaciones adquiridas por el Titular del Ejecutivo mediante la firma de Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos internacionales referentes al control fronterizo de mercancías consideradas de doble uso? ¿Qué disposiciones normativas del ámbito internacional en materia aduanera regulan el control fronterizo de mercancías de doble uso? ¿Cómo están vinculadas las disposiciones jurídicas internacionales en materia de seguridad con el Orden jurídico nacional? ¿Con qué infraestructura cuentan las 49 aduanas del país para el control de las importaciones, exportaciones y tránsitos de mercancías de doble uso? ¿Qué medidas de seguridad y facilitación se pueden ofrecer a los usuarios de las aduanas? ¿Qué disposiciones normativas aduaneras en el ámbito nacional regulan el control fronterizo de mercancías de doble uso? ¿En qué medida el Sistema Aduanero de México podría aprovechar y disponer de los recursos de los Organismos internacionales, tanto materiales, financieros y capacitación del personal para fortalecer la facilitación y asegurar el comercio

internacional? ¿De qué forma el Sistema Aduanero de México podría coadyuvar con recursos materiales y financieros para fortalecer la facilitación y asegurar el comercio mundial?

El nuevo contexto, demanda una respuesta en cuanto al rol que debe desempeñar el Sistema Aduanero de México y cómo debe cooperar con las demás instituciones nacionales y Organismos Internacionales para fortalecer el control mundial del universo de mercancías, que se emplean con fines pacíficos en la industria, la medicina, la agricultura o la investigación científica y que podrían utilizarse con un doble propósito. No está muy lejos la posibilidad de que algunas de ellas pudieran emplearse para la comisión de delitos que pongan en riesgos la vida de las personas, la propiedad y el medio ambiente.

La tarea resulta inconmensurable si tenemos en cuenta que para reforzar dicho control. En el caso del Sistema Aduanero de México, se hace necesario realizar una serie de cambios en la legislación nacional y es aquí en donde entran a debate nuevamente cuestiones como el papel del Estado, la Soberanía Nacional, la Seguridad Nacional, la jerarquía que guardan dentro del Orden jurídico nacional las Convenciones, los Tratados, Acuerdos, Convenios e Instrumentos internacionales; en particular, los aprobados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el cumplimiento de las Resoluciones 1373(2001), 1540(2004) y 1673(2006); de la Organización Mundial de Aduanas, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como los mandatos derivados de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción. Así como de los Acuerdos Bilaterales y Multilaterales adquiridos recientemente por miembros del Poder Ejecutivo como el Plan Estratégico México-Estados Unidos de América, dado a conocer el 13 de agosto de 2007, consolidado mediante la ratificación en Washington, D.C., el 15 de Junio de 2009 del llamado

Acuerdo Bilateral para Fortalecer la Seguridad y Facilitar el Comercio, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público Agustín Guillermo Carstens Carstens y Janet Napolitano, Secretaria de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América, sólo por citar unos cuantos. Vistas así las cosas, podríamos señalar que este es el planteamiento del problema que reviste nuestra investigación.

1. Delimitación del tema-problema

La presente investigación tiene como sujeto de estudio el Sistema Aduanero de México, teniendo como marco los órdenes jurídicos nacional e internacional, en función de los cambios mundiales concertados entre las naciones a partir del año 2001 y hasta el presente.

No obstante, con la finalidad de no perder la perspectiva en la comprensión de los acontecimientos del contexto mundial y, en particular, del objeto de estudio, se ha considerado pertinente revisar elementos de carácter histórico, sin los cuáles no se comprendería el presente.

2. Objetivo

Analizar el Sistema Aduanero de México a partir del nuevo contexto mundial, de la globalización de la economía mundial, de los incidentes terroristas de 2001 acaecidos en los Estados Unidos de América y en otras latitudes del mundo, esto, con la intención de proponer medidas que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el gobierno de México a través de la firma y ratificación de las Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos internacionales sobre seguridad* y facilitación del comercio internacional.

* Véase las Resoluciones 1373(2001), 1540(2004) y 1673(2006), aprobadas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas o bien, el

Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP); la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares; la

3. Justificación del proyecto

3.1. Conveniencia

La presente investigación resulta conveniente, sobre todo, si se tienen en cuenta que los Servicios de Aduanas del mundo entero se han replanteado la función que desempeñan en el panorama internacional como resultado de los diversos atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, los cometidos el 11 de marzo en Madrid, España, los del 7 de julio en El Reino Unido, los del 1 de octubre de 2005 en la isla turística de Balí, Indonesia, los del 11 de julio de 2006 ocurridos en los trenes y estaciones de Bombay, India, y los que cotidianamente ocurren en Iraq, Pakistán, etcétera.

3.2. Relevancia social

Esta investigación pretende aportar nuevos elementos para adecuar el Derecho Aduanero mexicano, utilizando como palancas, las obligaciones contraídas por el gobierno de México a través de la firma y ratificación de las Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos internacionales sobre seguridad de las personas, la propiedad y el medio ambiente. Por tanto, la mencionada adecuación del Sistema Aduanero de México contribuirá al desarrollo social dentro de las actuales circunstancias del Derecho internacional.

Convención sobre Seguridad Nuclear; la Convención sobre la Prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción (CAQ). Asimismo, el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN); el Plan Estratégico México-Estados Unidos de América, la Resolución del Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas, OMA) en Seguridad y Facilitación del Suministro de la Cadena de Abastecimiento del Comercio Internacional de junio de

2002, el Marco Normativo de la OMA de junio de 2005; las Guías de Seguridad sobre la cadena logística de suministro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

3.3. Implicaciones prácticas

La investigación pretende además, sugerir el establecimiento de mecanismos de infraestructura, equipamiento, capacitación del personal operativo de las aduanas del país, mejorar sus condiciones de vida y de trabajo; todo esto como recursos para ofrecer a la sociedad un Servicio Aduanero de calidad.

3.4. Valor teórico

Con la investigación, la información que se obtenga puede servir para comentar, desarrollar o apoyar las diversas teorías sobre el Derecho internacional y sugerir ideas, recomendaciones o hipótesis para futuros estudios.

3.5. Utilidad metodológica

La investigación sugiere cómo estudiar desde nuevas perspectivas el Derecho Aduanero mexicano.

4. Hipótesis

Si el Estado mexicano, no posee los mecanismos jurídicos aduaneros propuestos por los Organismos internacionales, para facilitar y asegurar el comercio mundial que permitan garantizar la vida de las personas dentro y fuera del territorio nacional, la propiedad, así como la protección del medio ambiente, entonces el Orden jurídico aduanero se encuentra desfasado y no es compatible con los compromisos internacionales en materia de seguridad.

Es claro que la lucha por la preeminencia entre la norma y el hecho es más que relevante en la transformación del marco jurídico nacional, y más en cuestiones como el manejo y control fronterizo de las mercancías de uso dual. De ahí que, si el Estado mexicano no cuenta con el marco jurídico nacional, entonces no existirán las condiciones de posibilidad para la protección de la sociedad y de los recursos de la Nación. En consecuencia, el país se verá afectado por las sanciones que podrían fincar los Organismos internacionales.

5. Metodología

En la presente investigación, será necesario iniciar con el planteamiento general de la investigación y construir el marco teórico conceptual; para esto, en cada una de las etapas de la investigación, primeramente se recopilará, clasificará y analizará cada una de la doctrinas, teorías, fenómenos jurídicos, sociales, políticos y económicos aportados por los materiales bibliográficos, documentales, así como de la Internet, tanto nacionales como extranjeros.

Es importante resaltar, que en la presente investigación, cuando se realice el desarrollo de los capítulos uno a tres la combinación de cada uno de los métodos tanto inductivo, como dialéctico y sintético serán de gran utilidad, en función de que se estudia un fenómeno que se encuentra en perpetuo cambio y movimiento.

En el capítulo cuarto de la investigación, será conveniente tener en cuenta las reglas y principios generales de la ciencia jurídica, así como la filosofía del derecho. De igual forma, nuevamente en este capítulo se considera útil recurrir a la recopilación, clasificación y análisis de cada uno de los materiales bibliográficos, documentales, de las diversas páginas electrónicas de la Internet de los Organismos tanto nacionales como extranjeros. Se hará necesario realizar el análisis de cada una de las doctrinas, teorías y corrientes filosóficas, pasando por

los principios generales de la ciencia del derecho para entender los motivos del legislador en la construcción de la dogmática jurídica.

Finalmente, en la redacción del último capítulo, sobre todo, en el momento de la realización de propuestas para la construcción de un marco jurídico nacional que contenga los principios de las obligaciones contraídas por el gobierno de México mediante la firma y ratificación de las Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos internacionales sobre seguridad, se recurrirá al estudio y aplicación de los métodos para la elaboración de las normas, la técnica legislativa.

Por último, el empleo de fuentes directas, tendrá prioridad, así como el de llevar a cabo las entrevistas que sean convenientes con funcionarios de la Administración General de Aduanas, particularmente cuando se avance en el último capítulo de la investigación.

6. Selección de métodos

En la presente investigación será indispensable utilizar los métodos inductivo y deductivo, porque tratándose del estudio del Sistema Aduanero de México frente a los retos y compromisos internacionales en materia de seguridad aduanera, estamos particularizando nuestro objeto de estudio y en una etapa posterior del proceso del conocimiento lo elevaremos a un aspecto general.

Por otra parte, la investigación también se auxiliará del materialismo histórico, toda vez, que el objeto de estudio no es inmutable, sino que por el contrario, se encuentra sujeto a sus propias contradicciones y a un continuo movimiento y cambio, obedece a las leyes que rigen las estructuras económicas y sociales de la humanidad.

De igual forma, la investigación utiliza el método sintético al analizarse la relación con hechos aparentemente aislados.

El método de la concordancia, constituye una importante herramienta sobre todo, cuando se estudian los Sistemas Aduaneros de otros países. No menos importantes, será la utilización de: El método de la diferencia y el método de la variación concomitante.

7. Selección de teorías

Se estima que para la presente investigación, la teoría que más se adecua en la búsqueda de claridad sobre el objeto de estudio, son las Teorías de Soberanía, Nación, el Estado Nacional, de las Organizaciones internacionales y la de los Tratados, entre otras.

Sin embargo hay que destacar que existen las siguientes teorías que también podrían contribuir para el desarrollo de la investigación, las siguientes: Constitucional; Constitución Estatal; Política; de las Relaciones Internacionales y de la Integración Aduanera.

8. Selección de conceptos

El Sistema Aduanero de México; comercio internacional, Convención; Tratados, Instrumentos internacionales; Aduana, Legislación nacional, Legislación internacional, seguridad aduanera, mercancía, mercancías de doble uso.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL DE MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL DE MÉXICO

1. Desarrollo del comercio¹ internacional y sus teorías

El desarrollo del comercio internacional y sus teorías, pueden estudiarse mediante el empleo de diversos métodos de investigación; sin embargo, desde nuestra perspectiva, es el materialismo histórico, quien nos ofrece las mejores herramientas para emprender su estudio. De ahí que adoptaremos la siguiente postura:

—En la producción social de su existencia, los hombres establecen determinadas relaciones, necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un determinado estadio evolutivo de sus fuerzas productivas materiales. La totalidad de esas relaciones de producción constituyen la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se alza un edificio...jurídico y político, y a la cual corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina...el proceso social, político e intelectual de la vida en general...A grandes rasgos puede calificarse a los modos de producción asiático, antiguo, feudal y burgués moderno de épocas progresistas de la formación económica de la sociedad”. (Marx Carlos, 1986: 4-5).

Cierto es que, los conceptos modo de producción, al igual que la periodización histórica, son categorías abstractas, pero que tomadas en su conjunto, nos permiten conocer una totalidad social concreta.

¹ Comercio. (Del lat. commercium).1. m. Negociación que se hace comprando y vendiendo o permutando géneros o mercancías. Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2003, Espasa Calpe, S.A., 2003. Edición electrónica. Versión 1.0. Una forma de definir el comercio exterior es la de señalar que se trata específicamente del intercambio de bienes y servicios entre países, o particulares de un país con los otros. (Schaposnik, Eduardo Carlos, 1978: 17).

En este sentido, podemos distinguir el desarrollo histórico del comercio, determinar su significado, establecer la diferencia que existe entre el comercio nacional e internacional y, más aún, identificar las teorías del comercio internacional que han prevalecido a través de la historia de la Humanidad.

De acuerdo a investigaciones más reposadas y sugerentes, sostienen que de entre las muy remotas comunidades que habitaron en Asia, (Arios, Semitas o Acadios, Asirios, Persas, Babilonios y Chinos), de África, Europa, e India durante los siglos VI y V, a. de N.E. encontraron animales que muy pronto domesticaron, cuidaron y criaron (ovejas, cabras, cerdos, asnos, vacas, perros, antílopes y otros), esto les permitió contar con leche, productos lácteos, pieles, lanas, hilos, tejidos, etcétera. —Este hecho marcó la primera gran división social del trabajo. Las tribus pastoriles, no sólo produjeron mucho más, sino también otros víveres que el resto de los bárbaros...Así pues fue posible, por primera vez establecer un intercambio regular de productos”. (Engels, Federico, 1970:159).

El gran desarrollo alcanzado por las comunidades, pronto se vio incrementado con la fundición de los minerales² como el cobre, estaño y bronce, esto hizo posible la elaboración del arado y el hacha de hierro, que hicieron viable la agricultura en grandes extensiones, muchas de ellas desmontadas. El oro y la plata fueron empleados como alhajas y adornos, quienes alcanzaron un valor elevado.

—El trabajo tan variado no podía ser ya cumplido por un solo individuo y se produjo la segunda gran división del trabajo: los oficios se separaron de la agricultura...Al escindirse la producción en las dos ramas principales la agricultura y los oficios manuales-, nació la producción directa para el cambio, la producción mercantil y con ella el comercio, no sólo en el interior y en las fronteras de la tribu, sino también por mar”.³ (*Íbid*: 163).

² Uno de los rasgos característicos del inicio de la civilización, lo constituye la invención de la escritura alfabética y su empleo para la expresión literaria.

³ Es conveniente aclarar que las antiguas comunidades estaban sujetas al intercambio de sus excedentes a través del trueque. —Con el desarrollo de la economía de intercambio, en todas las

Encontrándose en esta etapa de desarrollo las comunidades; los metales preciosos comenzaron a desempeñar un gran papel, sobre todo, cuando se convirtieron en –la mercancía moneda, dominante y universal–. De esta forma, en los siglos VII-VI, a. de N.E., aparece el dinero en forma de lingotes de oro y después a través de monedas acuñadas en diversas formas.⁴

Dentro de este mismo orden de ideas y prosiguiendo con la periodización histórica, nos encontramos que ya en los umbrales de la civilización, en la que se observan perfectamente divididas las ciudades y el campo, aparece una —tercera división del trabajo, propia de ella y de capital importancia, creando una clase que no se ocupa de la producción, sino únicamente del cambio de los productos: *los mercaderes...con ella apareció el dinero metálico, la moneda acuñada*". (Íbid: 166).

civilizaciones del nacimiento de la Edad del Bronce...He aquí como lo describió Herodoto (490-425 a de N.E. empezó): "Un navío mercante atracaba en una orilla extranjera. Los comerciantes bajaban a la playa, extendían sus presentes y se retiraban para demostrar así sus intenciones pacíficas. Al cabo de un momento, los autóctonos llegaban, calibraban el valor de los regalos, colocaban junto a ellos lo que ofrecían en contrapartida y desaparecían para no asustar a sus compañeros. Los mercaderes volvían entonces; examinaban los bienes ofrecidos en canje; si estaban de acuerdo, tomaban esas mercancías y dejaban las suyas donde las habían depositado; si no estaban de acuerdo, reducían la cantidad ofrecida, haciendo de este modo una nueva proposición. Ese regateo continuaba hasta que regalos y contrapartida se equilibraba y las dos partes se sentían absolutamente de acuerdo" (Nitsche Roland, 1971: 14-15)

⁴ Desde el siglo VII se encuentran en Lidia las primeras piezas de moneda de electro, aleación de oro y plata que se hallaba en estado natural en los ríos del país, El rey de Lidia, Creso,...emitió, hacia 550 a. de C, las primeras piezas de oro y plata. En Persia Darío I hizo acuñar los daricos, en los que aparecía como un arquero arrodillado, más como encarnación divina que en cuanto monarca. Ese origen sagrado de la moneda, la garantía acordada por los dioses a su valor, sirvió de tema decorativo a muchas piezas antiguas representando dioses o símbolos sagrados: en Cnido, la cabeza de Afrodita; en Siracusa, la diosa de la victoria, Niké; en Argos, la tortuga de Poseidón; en Éfeso, las abejas de Artemio; en Metaponte, las espigas de Demer...Desde esa época, los Estados colocaban sus sellos de contraste como garantía de sus piezas de moneda: habían nacido las primeras divisas. En las ciudades griegas, luego en las "colonias", el derecho de acuñar monedas se convirtió en una de las prerrogativas esenciales de los gobernantes...Atenas fue pronto el centro monetario de Grecia. Sus minas de plata en Laurion suministraban metal en abundancia y, en el puerto del Piero, se veían ya las tablas, "taulas", de los cambistas de moneda o "trapezistas", nombre tomado del de sus caballetes (*trapezai*). El gran legislador Solón, uno de los siete sabios legendarios de la Grecia antigua, fue el primero que procedió, hacia el 600 a. de C., a una operación monetaria que debía de convertirse en clásica: una devaluación. (Loc.cit. p. 27).

Téngase en cuenta que las primeras formas de comercio fuera de las ciudades, se realiza en los albores de la civilización. Los intercambios comerciales se produjeron entre aquellas poblaciones que se encontraban a orillas de los grandes ríos y mares.

A finales del tercer milenio a. de N.E., las ciudades Estados esclavistas de Fenicia, situadas en la parte septentrional del litoral Este del Mediterráneo, se dedicaban casi exclusivamente al comercio intermediario. Los fenicios mantuvieron relaciones comerciales con Asia Menor, Chipre, Creta, Grecia y el Oeste del Mediterráneo. Exportaban plata, plomo y más tarde, hierro del Asia Menor, cobre de Chipre, etc.” (Mitropolski, 1973: 65).

Hace tres mil años, los egipcios aprovechaban las aguas del río Nilo para navegar aun en temporadas de sequías, esto posibilitaba el comercio a través del tráfico pluvial y marítimo en la región en donde, el vino, el aceite, las maderas combustibles y para la edificación, el ámbar, el aceite de cedro, el asfalto, el láudano, los bálsamos y otras especies resinosas se comerciaban con sus vecinos y más allá sus fronteras.

Testigo inmutable resulta ser el Código de Hamurabi en donde se encuentran inscritos más de 280 párrafos que se refieren al comercio y al tráfico en lo que llegó a ser la ciudad de Babilonia. Se hace alusión a –Tejedores, tintoreros y bordadores quienes suministraban a los babilonios codiciados vestidos y paños—.

Mesopotamia, en esta época, desarrolló en gran medida sus oficios que producían una gran cantidad de bienes que se ofrecían en trueque, o bien, para la venta. Algunas de las mercancías⁵ que comerciaban procedían de la India y China,

⁵ Las mercancías son definidas aquí prácticamente como objetos producidos para la venta en el mercado; y los mercados son definidos como contactos efectivos entre compradores y vendedores. (Polanyi, Karl, 1997: 127).

transportadas a través de agrestes caminos terrestres o por la vía marítima desde el Golfo Pérsico hasta África o Arabia.

Sin duda alguna, la tercera gran división social del trabajo muy pronto se consolidaron en las diversas Ciudades Estado y fue una práctica muy habitual que se comerciara distinta clase de mercancías. Dada la pobreza forestal del Ática, la madera de construcción de aquellas comarcas fue muy estimada en los arsenales de Atenas, pero además se recibían de ella otros productos necesarios para equipar las naves, como el cáñamo, esparto, alquitrán, pez, cuero y cera. —A medida que fue creciendo la actividad fabril, desempeñó un papel cada vez más señalado la importación de esclavos del Ponto y de la Tracia, y fue mayor la necesidad de traer de las colonias artículos alimenticios. Atenas recibía de los poblados del mar Negro la mayor parte de los cereales que necesitaba, y, además, caviar, carnes y pescado”. (Schmidt Max, Georg, 1927: 24).

Como se observa, la actividad comercial en esta parte del mundo comenzó muy activa, de esta forma, los comerciantes de Cartago, pronto iniciaron sus actividades en el África, sobre todo para el intercambio de marfil, oro, plumas de avestruz, dátiles y sal.

Con la caída de los cartagineses bajo el dominio de los romanos, éstos con sus flotas comenzaron a dominar extensas porciones del mundo antiguo.

Muy pronto el Estado Romano fue imponiendo su dominación y con ella, también lo fue del comercio. Sicilia proveía diversos comestibles como frutas, trigo, ganado para sacrificar. —España le enviaba desde Gades sus estimadas lanas de color rojo oscuro, Galia expedía, por mediación de la antigua Massilia, jamones, tocinos y carnes saladas—. Los egipcios impulsaron sus manufacturas, especial demanda tuvo en aquellos tiempos los productos de vidrio, los artísticos cristales de Alejandría, con su gran riqueza cromática, pronto adquirieron mayor demanda entre los patricios romanos (Cfr. Schmidt Max, Georg, 1927: 31-32).

Los romanos dieron un gran impulso al comercio, forjaron de esta actividad un poderoso y rico grupo de comerciantes quienes diversificaron la demanda de productos de un mercado⁶ a otro, del Extremo Oriente hasta la misma Inglaterra. Del Oriente obtuvieron especias, hierbas medicinales y aromáticas, telas de seda y semiseda y toda clase de tejidos de algodón traídos de la India; del Dekan obtuvieron rubíes, zafiros y diamantes, perlas del Golfo Pérsico y de lo que fue antaño Ceilán. La agricultura y ganadería de los germanos ofreció a los romanos una amplia variedad de productos: caballos, vacas, ovejas y cerdos.⁷

Con relación a la participación de los chinos en el comercio en esta etapa, ellos utilizaron los grandes ríos y así comerciaron la seda, el algodón, las lacas, los marfiles, el jade, la plata y el oro, con pueblos de la región. También podemos citar la fuerte actividad tanto de la India como del Japón, sumemos además a los judíos, los persas y los asirios.

La ferviente actividad comercial de pronto disminuyó, motivado por las constantes guerras entre un Estado y otro. El poderoso imperio Romano se vio envuelto en una profunda crisis a causa de los diversos levantamientos de esclavos y de pueblos sojuzgados, todo estos hechos alentaron su caída en el año 476 d. de N.E.

—La caída del imperio romano marca el inicio de un nuevo modo de producción, producto de las contradicciones internas del modo de producción antiguo, es decir, que las fuerzas productivas entran en contradicción con las relaciones sociales de producción existentes en ese momento. Una formación social jamás parece hasta tanto no se hayan desarrollado todas las fuerzas productivas para las cuales resulta ampliamente suficiente, y jamás ocupan su lugar relaciones de producción nuevas y superiores antes de que las condiciones de existencia de las mismas no

⁶ Un mercado es un lugar de encuentro con fines de trueque o de compraventa, véase a Polanyi, Karl. *Op. Cit.* p. 103.

⁷ *Op. Cit.* pp. 33-34.

hayan sido incubadas en el seno de la propia antigua sociedad". (Marx Carlos, 1986: 5).

Al desaparecer la cultura romana se debilitaron los motivos para comerciar, y los obstáculos que se oponían al comercio aumentaron con rapidez en la medida que declinaba el orden público. —Elbandolerismo y la piratería se hicieron más provechosos que la actividad honrada; los caminos y los puentes se deterioraron, se obstruyó el curso de los ríos...Los últimos restos de la organización romana parecían haberse desvanecido, y el mundo europeo se sumió en las tinieblas" (Day Clive, *Ob. Cit.:* 27).

El domino económico de la ciudad al campo, ahora se invierte.

Con el dominio económico del campo a la ciudad aparece la Edad Media.⁸ —~~E~~ absolutamente evidente que, a partir del siglo VIII, la Europa occidental volvió al estado de región exclusivamente agrícola. La tierra fue la única fuente de subsistencia y la única condición de la riqueza. Todas las clases de la población, desde el emperador, que no tenía más rentas que las de sus tierras, hasta el más humilde de sus siervos, vivían directa o indirectamente de los productos del suelo, ya sea que éstos fueran fruto de su trabajo, o que se concretaran a percibirlos y consumirlos. Los bienes muebles ya no tenían uso económico alguno. Toda la existencia social se funda en la propiedad o en la posesión de la tierra". (Pirenne Henri, 1970: 13).

La Edad Media la podemos considerar en tres periodos: el primero que inició en Europa data del siglo V d. de N.E. y concluyó a principios del siglo XI; mientras que en Asia apareció desde el siglo III, la India IV o V; Arabia VII. El segundo

⁸ También conocida como Feudalismo. Cuando un rey efectuaba una conquista, dividía entre sus compañeros, llamados *gasindos* o *leudes* las tierras conquistadas, que se denominaba bienes *alodiales*. Pero no pudiendo gobernar por sí sólo todos los dominios, los dividía entre sus fieles, que, en compensación, le prometían vasallaje y prestaciones de servicios y dinero. Estos segundos bienes, que eran libres como los Alcides, llamábase «de los fieles», *fee-od*, de donde se derivó la palabra *feudo*. (María Carreño, Alberto, 1958: 66).

periodo de la Edad Media, –en Europa correspondió a los siglos XI-XV, y en los países de Asia y Norte de África duró desde los siglos IX-XI hasta el XV—En esta etapa, se desarrolla el Feudalismo y acentúa la división nuevamente entre los oficios y la agricultura; se fundan grandes ciudades, se fortalecen los artesanos y los comerciantes. –En el tercer periodo de la Edad Media aparecen las primeras formas del capitalismo, en Europa perduró desde el siglo XV hasta mediados del siglo XVII–.

De tal forma que, en la primera etapa, el comercio exterior de Occidente, se redujo notablemente. No así en el Oriente en donde, -el abastecimiento de Constantinopla, cuya población ascendía a cerca de un millón de habitantes, daba vida a sus exportaciones-, era habitual el consumo de sedas y especias.

Los árabes consiguieron el dominio de Oriente y llevaron su comercio lo mismo a la India que a China. Aun antes de las Cruzadas llegaron también por la vía de Constantinopla, y fueron apreciadas en Occidente las especias orientales. —Dada la predilección de la Edad Media por alimentos fuertes y estimulantes, el comercio árabe de intercambio con productos del archipiélago malayo adquirió considerable desarrollo. Esencia de clavillo y nuez moscada, jengibre, canela, palangana y cardamomo fueron las especies preferidas...mostaza,...figuraron como objetos importantes para la exportación los perfumes, drogas y medicamentos orientales”. (Schmidt Max, Georg, 1927: 47).

Debemos recordar que en el periodo que estamos estudiando, la tierra fue la única fuente de subsistencia y la insuperable condición de riqueza de los europeos y, bajo estas condiciones Venecia no era la excepción, de ahí que, carente de tierras, no tenía otra alternativa que impulsar y desarrollar su comercio. Se puede decir que toda la población se dedica al comercio y vive de él, en la misma forma que en el continente, todos los hombres viven de la tierra. Ésta es la razón por la

cual la servidumbre, consecuencia ineludible de la civilización rural de aquel tiempo, no se conocía en aquella ciudad de marineros, artesanos y mercaderes.⁹

Venecia es considerada desde el año 1100 como una de las grandes potencias marítimas, quien muy pronto alcanzó pleno dominio de toda la costa oriental del mar Adriático.

Por otra parte, debe señalarse que el inicio de las Cruzadas, en el año 1096, marca el inicio del florecimiento del comercio internacional. Se sabe que ocho fueron las cruzadas que se emprendieron, pero de acuerdo con los diferentes puntos de vista de los historiadores, éstos ubican su terminación en el año 1270 (derrota de San Luis en Túnez). Sin embargo, lo que nos interesa es señalar el hecho de que dichas campañas militares dieron un gran impulso al comercio internacional y se produjo un amplio desarrollo de la navegación. Italia se convirtió entonces en el centro del comercio mundial. Las ciudades de Venecia, Génova y Pisa, pero fundamentalmente la primera resultó ser la más beneficiada. Se tiene cuenta de que durante la cuarta cruzada se acabó con el predominio de la metrópoli del Bósforo y convirtió a Venecia en una potencia normativa.

—Poextraño que parezca, el comercio medieval se desarrolló desde sus orígenes, no bajo la influencia del comercio local, sino bajo la del comercio de exportación. Sólo él hizo surgir esta clase de mercaderes profesionales, que fue el instrumento esencial de la transformación económica de los siglos XI y XII...Este hecho queda comprobado cuando se examina cuáles fueron los productos que alimentaron dicho tráfico. Todos presentan el carácter de ser de procedencia extranjera, de modo que el comercio de la Edad Media, en su origen, se parece hasta cierto punto al colonial". (Pirenne Henri, 1970: 106).

¿Cuáles fueron las mercancías extranjeras que tenían mayor demanda? Sin duda, las especias (pimienta, clavo, canela, clavo y nuez moscada) provenientes de

⁹ Pirenne Henri, *Ob. Cit.* p 21.

Arabia, de la India y China, ocupaban el primer lugar, no obstante que en los inicios de la Edad Media, se comerciaban mercancías de lujo.

Durante el siglo XIII, Europa importa grandes volúmenes de arroz, naranjas, albaricoques, higos, pasas, perfumes, medicinas, materias para teñir, la cochinilla y el alumbre, el algodón, seda y telas orientales.

Escribe Henri Pirenne en su libro ya citado que: —El vocabulario de las lenguas modernas está lleno de palabras de origen árabe que introdujo el comercio oriental y que recuerdan su variedad y su intensidad, Baste citar, únicamente en español, expresiones como diván, aduana, badana, bazar, alcachofa, espinaca, estragón, naranja, alcoba, arsenal, dársena, carcax, gabela, alquitrán, jarra, almacén, quintal, arrecife, almíbar, jarabe, tafetán, tara, tarifa y otras muchas derivadas del árabe, a través del italiano” (*Ob. Cit.*: 108).

Por su parte, Europa exporta madera de construcción, armas, telas, tejidos de lana, arenques, vinos provenientes del Rin, de Mosela, Sena, Borgoña, Burdeos; sal de Bourgneuf, cereales, añil y metales. Venecia durante algún tiempo exportó esclavos, lo mismo que España.

Cabe destacar que las ferias de la Edad Media desempeñaron un gran papel en el florecimiento del comercio internacional, de ello dan cuenta las seis más nombradas de este periodo y que tenían una duración de seis semanas cada una, lo mismo, se iban sucediendo una a la otra. Este mecanismo, permitía su permanencia durante el año. Champagne fue el centro más importante para la regulación del comercio mundial. —El tráfico que se originó por tal causa convirtió, además las ferias de Champaña en el centro de las operaciones monetarias en bolsa del siglo XIII, donde la mayor parte de Europa solventaba sus asuntos financieros por medio de las letras de cambio.¹⁰— Las ferias internacionales de Champaña no perduraron mucho tiempo y pronto entraron en la decadencia,

¹⁰ Schmidt, Georg Max Schmidt, *Ob. Cit.* p. 73.

debido al exceso de cargas fiscales impuestas por los reyes y más todavía, por la competencia de Flandes.

Podemos señalar que en la Edad Media, fueron tres las zonas comerciales: El Océano Indo-Arábigo, el Mediterráneo, los Mares del Norte y el Báltico. Ahora bien, tres son los grupos que se destacan, por una parte estuvieron: Alejandría con los puertos de Siria y Asia Menor; las ciudades italianas y el tercer grupo formado por las ciudades de Brujas y Lübek. Si se observa, el comercio internacional se emprendió tanto por tierra como por los mares.

Durante los siglos XIV y XV, el comercio sirvió de palanca para el desarrollo de las industrias europeas, así como para el nacimiento de nuevas ciudades y el crecimiento de las antiguas –que tomaron una nueva vida bajo su estímulo y adquirieron un carácter diferente–. Sin duda, el crecimiento del comercio generaba un mayor número de empleos y por consiguiente se requería de un elevado número de personas, situación que se observó en las ciudades, llamadas burgos. Comienza a vislumbrarse el embrión del dominio económico de la ciudad sobre el campo, de los burgos sobre los feudos. Aparecen las asociaciones llamadas “*gilds*” (asociaciones) o “*hanses*” (uniones mercantiles). Pronto comienza a dibujarse una nueva estructura económica, un nuevo modo de producción: el capitalista.

La estructura económica de la sociedad capitalista brotó del seno económico de la sociedad feudal. Al disolverse ésta, salieron a la superficie los elementos necesarios para la formación de aquella... Aunque los primeros indicios de producción capitalista se presentan ya, esporádicamente, en algunas ciudades del Mediterráneo durante los siglos XIV y XV, la era *capitalista* sólo data, en realidad, del *siglo XVI*. Allí donde surge el capitalismo hace ya mucho tiempo que se ha abolido la servidumbre y que el punto de esplendor de la Edad Media, la existencia de ciudades soberanas, ha declinado y padecido. (Marx, Carlos, 1972: 608-609).

El comercio moderno nace precisamente con el advenimiento del capitalismo, la época en que se descubren nuevas rutas marítimas hacia la India y América;¹¹ esto marcó una revolución en la vida económica de Europa. El comercio que hasta esos momentos comprendía los confines del Mediterráneo, ahora se convierte en intercontinental. Primero Portugal y luego España inician la búsqueda de nuevas rutas comerciales, sin embargo, ésta última descubre en el año de 1492 el Continente Americano y los portugueses logran descubrir una ruta marítima hacia la India, bordeando toda África en el año de 1498 y en 1500 descubre lo que hoy es Brasil.

A principios del siglo XVI, Portugal ya gozaba de ser una gran metrópoli de primera categoría en el comercio mundial. Por su parte España, hacia 1545 se había apoderado de casi la totalidad del Continente Americano. En el año de 1550, España se encontraba en su apogeo de máximo esplendor gracias a su industria de la lana, la fabricación de paños que el oro de México y la plata de Perú le proveían.

Los descubrimientos y en reparto del mundo a favor de los portugueses (África y Asia, excepto las Filipinas) y españoles (América, excepto Brasil), obligó a que los demás países europeos emprendieran una serie de viajes, sobre todo, de los ingleses y holandeses. El comercio entró en una época de mayor auge y desarrollo, muchas de las mercancías que sólo eran para el consumo de los ricos ahora se extendían para un mayor número de consumidores; el azúcar, el café y el té se convirtieron en artículos de consumo diario en Europa. –Podemos darnos cuenta del papel que representan en un país adelantado esos tres artículos de comercio por el hecho de que antes de que finalizara el siglo XVIII, formaban más de la cuarta parte del total de las importaciones de Inglaterra–.¹² No menos importante fue la participación de los holandeses, alemanes, italianos, franceses,

¹¹ El descubrimiento de América aceleró los cambios en la vida intelectual de Europa, surge el Renacimiento, en la religión produjo la llama Reforma y desata el desarrollo científico, en suma, nace la época Moderna.

¹² Day Clive. Historia del comercio, tomo I, p. 137.

suecos, polacos y turcos en el comercio internacional, en donde se mercaban cada vez mayores volúmenes de mercancías diversas.

El desarrollo del comercio produjo también el de las manufacturas en las ciudades, así como de los artesanos en el campo. En las ciudades, las nuevas formas de producción y consumo se supeditaron al sistema gremial, que comenzó a verse como un obstáculo para la naciente industria textil de la lana y lino; constituyeron una excepción aquellas que se dedicaban a la destilería, la fabricación de jabón, los tapices. Sin embargo, los gremios tanto de zapateros, herreros, sastres, carpinteros, panaderos, curtidores, templadores, cuchilleros y un copioso número de oficios, representaban un serio obstáculo para el auge del capitalismo.

Los soberanos decretaron medidas legislativas que proscribían en muchos de los casos a los gremios o bien, les imponía enormes cargas fiscales o no se les permitía alejarse fuera de las ciudades en donde debían permanecer por lo menos tres millas alrededor de éstas.

Las primeras fábricas de gran importancia nacieron en Florencia y Flandes como la industria de John Winchcombe en Newbury a comienzos del siglo XVI. En la segunda mitad del siguiente siglo se establece la fábrica de Van Robais en Abbéville. En Hamburgo, Berlín y Copenhague encontramos los primeros ejemplos de talleres. La estampación de telas de algodón se desarrolló a finales del siglo XVII en Holanda y se extendió a Suiza, Augsburgo y Sajonia. –Una factoría de pasamería que se estableció en Reims en 1665 empleaba a 120 mujeres, un fabricante moscovita de lona para velas afirmaba emplear a 1,160 trabajadores en 1729. Los talleres brotaban por toda Europa y en todas las ramas de la producción. (Kellenbenz, Hermann, 1978: 256).

Sin duda alguna, Inglaterra merece especial atención, debido a que dentro de los países de Europa, ésta representaba el mayor avance industrial producto de los importantes descubrimientos, como la máquina de vapor utilizada en las fábricas

textiles. Es un hecho comprobado que la invención de nuevas máquinas (el torno para hilar llamado Jenny de 1764, la máquina de vapor de James Watt en el mismo año, la Spinning–throstle en 1767), marcaron el inicio de la Revolución Industrial, evento que, modificó la vida en Europa y América.

Seguimos el desarrollo de la industria inglesa y más exactamente comenzamos con su rama principal, la industria del algodón. —En los años 1771–75 fueron importados anualmente en término medio, menos de cinco millones de libras de algodón bruto; en el año de 1841, 518 millones, y en 1844 aumentó, por lo menos, a 600 millones de libras. En 1834, Inglaterra exportó 556 millones de *yards* de tela de algodón tejido, 76.5 millones de libras de hilado de algodón y por valor de 1,200,000 libras de calcetín de algodón, 1,000,000 hechos a máquina y 2,200,000 con el telar de mano” (Engels Federico, 1974: 31–32).

Inglaterra con aquella ventaja industrial, fortaleció rápidamente su comercio e industria quienes le aseguraron el monopolio comercial de paños en los continentes. Se establecieron las primeras fábricas dedicadas al procesamiento de lana, algodón, armas, trabajos de cobre y latón. Estructuró un perfecto sistema aduanero absolutamente proteccionista y cerró sus fronteras a la importación de mercancías, sentó sus reales en el comercio mundial, proveyó con sus mercancías a las Colonias de Europa en América y Asia.

Las expediciones de los corsarios británicos aniquilaron el tráfico marítimo de Francia, echando a pique los barcos enemigos y ocupando las posesiones de los franceses; sólo un menguado comercio de cabotaje quedó en la antes tan orgullosa flota francesa. También España y Holanda sufrieron entonces pérdidas en sus posesiones de Ultramar; Dinamarca fue repentinamente atacada, Copenhague bombardeada durante tres días hasta que los daneses entregaron toda su flota. Durante la época del bloqueo (21 de noviembre de 1806) continental, la Gran Bretaña destruyó nada menos que 1,100 buques de guerra, y más de

4000 barcos mercantes fueron incorporados, como buena presa, a su flota mercantil. (Schmidt, Georg Max, 1927: 145).

En otro orden de ideas, aun cuando no es objeto del presente estudio, ofrecer una detallada explicación de las diversas teorías del comercio internacional, consideramos conveniente, al menos, hacer una apretada exposición de éstas con el único propósito de contar con los elementos teóricos que permitan entender la relación que guardan las políticas comerciales y las políticas aduaneras. Por ello, en los siguientes párrafos haré una exposición de las citadas teorías.

Iniciemos con la teoría de los mercantilistas, señala Eric Roll que: —~~a~~ definición precisa del término ha sido por mucho tiempo objeto de innumerables controversias. Algunos escritores han afirmado que ciertas teorías mercantilistas empiezan aparecer en forma rudimentaria hacia fines del siglo XIV y principios del XV. Otros, como Cannan, sostienen que hay que hacer una distinción entre el —~~metalismo~~” (bullionism), que existió durante gran parte de la Edad Media, y el mercantilismo propiamente dicho, que no aparece hasta el siglo XVII, con la influencia creciente del capitalismo industrial incipiente, interesado en la expansión del comercio de exportación”. (Roll Eric, 1969: 65–66).

Tomás Mun, nació en 1571, pronto se convirtió en un importante comerciante de Inglaterra; asimismo, fue director de la Compañía de las Indias Orientales, en 1630 escribió su libro *La Riqueza de Inglaterra por el Comercio Exterior*, publicado en 1664 después de su muerte en 1641. Se destacó por ser un profundo teórico mercantilista.

Thomas Mun escribió: —~~Ante~~que un reino puede ser enriquecido por presentes recibidos o por rentas tomadas de algunas otras naciones, sin embargo, esto es incierto y de pequeña importancia cuando ocurre. Los medios ordinarios por tanto, para aumentar nuestra riqueza y tesoro son por el comercio exterior, por lo que debemos observar esta regla: vender más anualmente a los extranjeros en valor

de lo que consumimos de ellos...Conservando este orden rígidamente en nuestro comercio, podemos estar seguros de que el reino se enriquecerá anualmente con doscientas mil libras esterlinas, que nos deben traer en otro tanto de tesoro, porque la parte de nuestro patrimonio que no nos sea devuelta en mercaderías debe necesariamente regresar en dinero”. (Mun Thomas, 1954: 57–58).

El escritor Eric Roll, señala lo siguiente con relación al libro de Thomas Mun:

—En esta obra encuentran su expresión más plena las ideas del capitalismo comercial, y al comerciante se le asigna un lugar muy elevado en la comunidad. Se dan los preceptos para perfeccionar al comerciante, y se señala el comercio exterior como el medio para enriquecer a un país...Mun compara el comercio exterior como una manera más antigua de crear un excedente...El capital- dice Mun- se emplea atinadamente en el comercio exterior cuando logra una balanza comercial favorable; éste es el único medio de traer tesoro a Inglaterra, país que no tiene minas propias. Las importaciones y el consumo interior de los artículos importados deben restringirse, y deben fomentarse las exportaciones y reexportaciones” (Roll Eric, 1969: 70-71).

Sin duda, otro de los pensadores de la corriente del mercantilismo, lo constituye el francés Colbert, quien se erigió en educador económico de su nación. El sistema mercantilista, desarrollado por él, consideraba que la riqueza de un país residía en su capital en metálico, y en este supuesto laboró por el logro de un balance mercantil en el cual la nación recibiera del extranjero menos productos que los que vendía al exterior para que los demás países tuvieran que liquidar en metálico la diferencia (Schmidt Max, Georg, 1927:133-134).

El mercantilismo presupone la existencia de Estados-Naciones, un sistema monetario o bien, un proteccionismo, el monopolio, la idea del lucro. El Estado juega en la vida económica de la sociedad un papel determinante, son también

éstos los rasgos del pensamiento mercantilista y por ende, la base para la construcción de sus teorías.

Dentro de la corriente del pensamiento económico que se analiza, se encuentra Tomás Wilson, Carlos Molineaus, Juan Bodino y Juan Hales, los dos primeros centran su discusión en torno a la usura; Bodino y Hales, se inclinan por el pensamiento humanista. Juan Bodino ofrece una explicación acerca de los precios y señala: La abundancia de oro y plata, la práctica de los monopolios, la escasez causada en parte por la exportación, el lujo del rey y de los grandes señores y la adulteración de la moneda. De todas ellas, la primera es la más importante. Su aseveración de que la causa principal que eleva el precio de todas las cosas, en cualquier país que sea, es la abundancia de lo que regula la estimación y el precio de aquéllas. Por su parte, Juan Hales, hombre de amplios conocimientos, humanista y funcionario público, se adelanta con su pensamiento a la época, sobre todo en lo que respecta a las importaciones quién se opone a la restricción de éstas, se opone a la política de exportar materias primas para importarlas posteriormente ya manufacturadas, esto porque el país pierde ese trabajo.¹³

Los mercantilistas consideraban que el papel del dinero y el capital revisten especial forma, —el comercio, decían, depende de la abundancia de dinero: cuando el dinero escasea, el comercio es flojo; cuando el dinero abunda, el comercio florece— tenían la firme convicción de que el dinero era productivo.

Ha de señalarse que los mercantilistas propusieron diversas teorías para explicar el funcionamiento económico de la sociedad, establecer principios para guiar la actividad. —Para asegurarse de que el comercio era lucrativo, se hacía necesario conocer primero la relación entre importaciones y exportaciones. Deberían hacerse cálculos y moldear el comercio de la nación —en la Balanza de Comercio” que nos revelaría las diferencias de peso en el Comercio de un Reino a otro. Una vez hecho esto, la política del estado debiera tender a lograr una

¹³ Citado por Roll Eric, Loc. Cit. p. 54.

balanza comercial favorable y evitar una desfavorable, pues con el excedente de exportaciones el país recibiría tesoro y se enriquecería habría que fomentar las exportaciones y emplear a los pobres en la producción de artículos para exportar” (Roll Eric, 1969:68).

No es posible dejar de mencionar el papel que desempeñaron los fisiócratas de Francia, sus hombres más destacados fueron François Quesnay, Robert J. Tugort y Esteban B. Condillac, el pensamiento de esta corriente puede resumirse con la frase *laissez nous faire – laissez passer* (dejar hacer – dejar pasar), en donde el Estado debe abstenerse de no intervenir en los asuntos económicos.

Se presenta (la corriente de los fisiócratas) dentro de un período que abarca aproximadamente de 1750 a 1800 y entre sus más importantes postulados se encuentran los siguientes: El origen de la riqueza se encuentra en la tierra por lo que es la agricultura la actividad que añade valor a las cosas; al comercio interior se le considera una actividad inútil y al exterior como un mal necesario; El Estado debe dejar de intervenir en las actividades económicas y por lo mismo sostienen las teorías del libre cambio.¹⁴

Por otra parte, en Inglaterra se desarrolla la llamada *Teoría de la ventaja absoluta* Adam Smith,¹⁵ David Ricardo y John Stuart Mill, representan al grupo de hombres quienes por primera vez formularon la teoría integral del comercio internacional,

¹⁴ Rohde Ponce, Andrés. Derecho aduanero mexicano. Tomo 2, 1ª reimpresión, México, Edit. Ediciones Fiscales ISEF, 2001, p. 220.

¹⁵ Adam Smith (1723-1790), --perteneció al cuerpo jurídico militar y desempeñó el cargo de interventor de aduanas. Recibió su educación en las universidades de Glasgow y de Oxford. --En 1776, Adam Smith publicó su famoso libro *La Riqueza de las Naciones*, en el cual atacaba el enfoque mercantilista sobre el comercio y defendía, en su lugar, el libre comercio como la mejor política para las naciones del mundo. Smith argumentaba que con el libre comercio, cada país podía especializarse en la producción de aquellos bienes en los cuales tenía una ventaja absoluta (es decir, que podía producir más eficientemente que otros países) e importar aquellos bienes en los cuales éste tenía una desventaja absoluta (es decir, que podía producir con menos eficiencia). Esta especialización internacional de factores en la producción resultaría en un incremento en la producción mundial, el cual sería compartido por las naciones que comerciaban. Por tanto no era preciso que un país ganara a expensas de otros: todos los países podían beneficiarse simultáneamente. Véase: Salvatore, Dominick. *Economía Internacional. 4ª Ed. Colombia*, Edit. Mc Graw-Hill, 200, p. 2).

enfocados sus estudios en el establecimiento de principios que rigen el intercambio entre los países.

Al respecto, sobre el principio de la *ventaja absoluta*, el profesor de economía de la Universidad de Georgia, Miltiades Chacholiades, escribe: —Por ejemplo, los Estados Unidos de América son más eficientes que el Brasil en la producción de computadoras, en tanto que el Brasil es más eficiente que los Estados Unidos en la producción de café. Los Estados Unidos deberían especializarse, por tanto, en la producción de computadoras y Brasil en la de café. Los Estados Unidos pueden exportar entonces al Brasil su excedente de producción de computadoras, a cambio del excedente brasileño en la producción de café. Este patrón de especialización e intercambio internacional (o división internacional del trabajo) es eficiente y conduce a una mayor producción tanto de computadoras como de café. En esto radica la esencia de las ganancias del comercio: Con una mayor producción de ambos bienes, los dos países pueden disfrutar de mejores niveles de vida. (Chacholiades, Miltiades. 2000: 16).

El profesor Chacholiades, señala que los postulados de Adam Smith, tiene en consideración la teoría del valor trabajo, es decir, el trabajo es el único factor de la producción, que en una economía cerrada, las mercancías se intercambian de acuerdo a la cantidad de trabajo que contienen. En este sentido, el planteamiento de Adam Smith sobre la teoría de *la ventaja absoluta*, explica en parte la teoría del comercio internacional, corresponderá a David Ricardo explicar la esencia del comercio internacional con su famosa *ley de la ventaja comparativa*.

La aportación más importante que Adam Smith hizo a la teoría del comercio internacional consistió en aplicar la teoría de la división del trabajo al intercambio internacional..., en materia de comercio internacional demostrar la conveniencia de la especialización del trabajo entre los países y la aconsejable aceptación del intercambio entre éstos... Adam Smith le es atribuida la paternidad de las llamadas diferencias absolutas de costos, por medio de las cuales demuestra la

conveniencia para dos países de intercambiar productos cuando cada uno de ellos tenga ventaja absoluta en la producción de una mercancía que puede dar a cambio de otra que produce con desventaja notoria respecto al otro país” (Torres Gaytán, Ricardo, 2000: 81).

Adam Smith, resaltó la importancia del libre comercio, particularmente para incrementar la riqueza de las naciones que intercambian mercancías, basado en el principio de *la ventaja absoluta*, decía: *–es la máxima de todo jefe de familia prudente nunca intentar tratar de producir en casa lo que le costaría más producir que comprar”*.

David Ricardo (1772-1823) desarrollo las ideas de Adam Smith acerca de la teoría del comercio internacional, teniendo en cuenta la concepción del valor-trabajo, su principal obra *Principios de Economía Política y Tributación*, publicada por primera vez en 1817, contienen los resultados de sus investigaciones con relación a la *teoría de la ventaja absoluta*.

Ricardo planteó que incluso si una nación tenía una desventaja absoluta en la producción de ambos bienes con respecto a la otra, aún podía llevarse a cabo un intercambio mutuamente ventajoso. La nación menos eficiente debe especializarse en la producción y exportación del bien en el cual su desventaja absoluta sea menor. Este es el bien en el cual el país tiene una ventaja comparativa. Por otra parte, la nación debe importar el bien en el cual su desventaja absoluta sea mayor. Esta es la actividad en la cual tiene desventaja comparativa. Lo anterior se conoce como la ley de la ventaja comparativa, una de las leyes de la economía más célebres y aún inalteradas.¹⁶

Las diferencias comparativas pueden advertirse cuando un país tiene costos de producción más bajos que otro u otros en todas las mercancías, pero en diferente

¹⁶ Cfr. Salvatore Dominick, 2001: 3.

proporción cada uno.¹⁷ De acuerdo con Ricardo, se dice que el país avanzado tiene una ventaja comparativa en aquel bien en el cual el grado de superioridad del país es mayor y una desventaja comparativa en aquel bien en el cual su grado de superioridad es menor con relación al país en desarrollo...de igual manera, se dice que el país en desarrollo tiene una ventaja comparativa en aquel bien en el cual su grado de inferioridad es menor y una ventaja comparativa en aquel bien en el cual su grado de inferioridad es mayor con relación al país avanzado (Chacholiades, Miltiades, 2000: 21).

John Stuart Mill (1770-1858),¹⁸ crea su teoría del comercio internacional con base en lo legado por David Ricardo, acerca de *la ventaja comparativa y la especialización mundial*, con Stuart Mill culmina la última etapa de los clásicos de la economía.

El desarrollo del capitalismo, del comercio internacional, de la consolidación de los Estados, de las diversas corrientes teóricas que contribuyeron a que Stuart Mill lograra un avance de la ciencia económica, él elabora conceptos como el de: La demanda recíproca, partiendo de los llamados costos comparativos. La demanda recíproca es quién determina el punto exacto de la relación de intercambio. Que la acción de la demanda recíproca depende fundamentalmente de la intensidad y la extensibilidad de la demanda. Emilie James, comenta que John Stuart Mill es: En lo referente al comercio internacional fue más original. Aceptó la teoría ricardiana de los costos comparados para explicar el origen del comercio internacional, pero rechazó la teoría según la cual la ventaja que cada nación extrae del intercambio está en función de la diferencia entre sus propios costos y los precios a los que puede comprar en el extranjero. En realidad, según Mill, las ventajas derivadas del

¹⁷ Torres Gaytán, Ricardo. Op. cit. p. 85.

¹⁸ J.S. Mill ante todo se empeñó en definir los factores o fuerzas que determinan la relación real de intercambio entre los países. El punto de partida de este autor fue considerar cuánto produce cierta cantidad de trabajo en vez de cuántos días de trabajo se necesita para producir determinada cantidad de cada producto. Con este enfoque, en vez de estimar dada la producción de una mercancía en dos países con diferentes cantidades de trabajo, supuso una cantidad determinada de trabajo para fijar su atención en la cantidad de producción obtenida de cada mercancía dentro de cada país, a fin de comparar las productividades respectivas. Torres Gaytán: pp. 89-90.

comercio internacional se distribuyen entre las dos naciones comerciantes de acuerdo con su mutua relación de intercambio.¹⁹

Finalmente, John Stuart Mill establece la llamada Ley de los valores internacionales, en los siguientes términos: La producción de un país se cambia por la de otros a los valores necesarios para que el total de las exportaciones pague el total de las importaciones. Como el costo de las importaciones está representado por el valor de las exportaciones dadas en cambio, se beneficiará más del comercio aquel país para cuya producción la demanda sea más intensa y elástica respecto de su demanda de importaciones.²⁰ Stuart Mill, deja profunda huella aún hasta nuestros días, en la teoría del comercio internacional.

Por otra parte, los suecos Eli F. Heckscher (1879-1952) y Bertil Ohlin (1899-1979), discípulo éste último del primero, plantearon una nueva postura acerca de la teoría del comercio internacional, tomaron como base para su teoría las ideas de Walras (basado en la teoría del equilibrio económico general) e incorporando otras aportaciones de los neoclásicos.

De esta forma, por ejemplo, Heckscher y Ohlin —ofrecieron una exégesis que se ha convertido, desde la década de los años 30, en la explicación ortodoxa de la última causa del comercio internacional. Su idea básica descansa en dos premisas: (1) los bienes difieren en sus requerimientos de factores y (2) los países difieren en sus dotaciones de factores. De acuerdo con Heckscher y Ohlin, un país tiene una ventaja comparativa en aquellos bienes que utilizan sus factores abundantes de manera intensiva”. (Chacholiades, Miltiades, 2000: 73).

Es de considerarse las aportaciones que realizara a la ciencia de la economía John Maynard Keynes, mismos que se reflejan en su libro *Teoría general del empleo, del interés y el dinero*.

¹⁹ Cfr. Ortiz Wadgymar, Arturo, 1999: 29–30.

²⁰ Torres Gaytán, Op. cit. p. 91.

Este autor empieza en ésta su obra fundamental por negar la validez de que ~~las~~ leyes de la economía de libre mercado produjeran espontáneamente el equilibrio al nivel de la ocupación plena...Si bien es cierto que Keynes construyó su modelo sobre el supuesto de una economía cerrada, fue evidente desde un principio que su teoría incluía novedades y supuestos que llevaban implícitas reconsideraciones a la teoría tradicional del comercio internacional...La teoría keynesiana sirvió además para reconsiderar las causas y los efectos de los tipos de cambio fluctuantes, y para enfocar la política comercial sobre nuevas bases” (Torres Gaytán, *Op. cit.* pp.144-145).

John Maynard Keynes, recoge algunas ideas de los mercantilistas, pero se opone a la idea del libre mercado, entendida por la corriente neoclásica, en el sentido de que todos ganan. No está de acuerdo con el desempleo, por el contrario, se afana por la generación de la demanda efectiva, los incentivos sobre la inversión, la disminución de la tasa de interés y en su concepción, la perfecta definición de la intervención del Estado en la economía.

—~~Ms~~ tarde los poskeynesianos hablaron del multiplicador de comercio exterior (k), que no implica otra cosa que cuando un país obtiene ingresos del exterior por sus exportaciones se genera un efecto multiplicador de esos ingresos si es que se van a la inversión productiva y crean empleos y pagan salarios, con lo que aumenta la eficiencia marginal del capital y la demanda efectiva. Es claro que cuando un país tiene déficit con el exterior su ingreso nacional descende y con ello la inversión el empleo y la demanda efectiva”. (Ortíz Wadgymar, *Op.cit.* 76).

1.1.1 Situación del comercio internacional durante el siglo XX

Una de las características fundamentales del siglo XX, es sin duda, el incremento de la industria, la creación de grandes corporaciones transnacionales que concentran la producción en un reducido número de compañías. Así entonces, aparece un nuevo rasgo: La acumulación de capitales financieros que en el mayor de los casos, obtienen ganancias superiores a las que genera el comercio exterior.

El siglo XX, representa la era del capitalismo en su forma más elevada, que se ha calificado como imperialismo,²¹ en donde la desigualdad y rivalidad entre los países se acentúa con mayor claridad y desemboca en la Primera Guerra Mundial, que marcó el derrumbe de la civilización (occidental) del siglo XIX. Esa civilización era capitalista desde el punto de vista económico, liberal en su estructura jurídica y constitucional, burguesa por la imagen de su clase hegemónica característica y

²¹ Vladimir Ilich Lenin, en su folleto (escrito en 1916 en Zúrich) *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, realiza un esbozo acerca de este fenómeno, lo hace teniendo en cuenta y utilizando el método de Carlos Marx. En este documento, Lenin muestra los rasgos característicos de lo que él llamó "capitalismo monopolista", según él "El imperialismo surgió como desarrollo y continuación directa de las propiedades fundamentales del capitalismo en general. Pero el capitalismo se trocó en imperialismo capitalista únicamente al llegar a un grado determinado, muy alto, de su desarrollo, cuando algunas de las características fundamentales del capitalismo comenzaron a convertirse en su antítesis, cuando tomaron cuerpo y se manifestaron en toda la línea los rasgos de la época de trasmisión del capitalismo a una estructura económica y social más elevada" (Ilich Vladimir, Lenin 1975: 764).

Por otra parte, los diversos historiadores y teóricos aun no se han puesto de acuerdo en definir al imperialismo, –para estos últimos, generalmente significa principal y exclusivamente la relación entre el país avanzado, imperial, y las colonias, o semi-colonias que quedan dentro de su imperio formal o informal– (Roger Owen/Bob Sutcliffe, Estudios sobre la teoría del imperialismo. 1ª edición en español, México, Edit. Era, 1978, p. 29. Por su parte Joseph Schumpeter, en su obra *Imperialismo clases sociales*, nos ofrece un estudio sociológico del tema de referencia, su explicación se fundamenta en que el termino imperialismo se utiliza como un eslogan "como grito de combate" o bien ilustrando con hechos históricos "imperialismo en la práctica", "imperialismo en la monarquía absoluta moderna" y concluye con análisis de tipo psicológico "imperialismo y capitalismo". Ahora bien, para Ronald Robinson, el imperialismo en la era industrial es: un proceso mediante el cual los agentes de una sociedad en expansión conquistan una desmedida influencia o control sobre los órganos vitales de sociedades más débiles gracias a la diplomacia del "dólar" y los "cañoneros", la persuasión ideológica, la conquista y el dominio, o estableciendo en el extranjero colonias de sus propias gentes. El objetivo es moldear o remodelar a estos países en su propio interés y más o menos a su propia imagen. (*Op. Cit.* p. 129.)

brillante por los adelantos alcanzados en el ámbito de la ciencia, el conocimiento y la educación, así como del progreso material y moral.²²

Es importante resaltar que el siglo XX, posee una característica muy peculiar, que no podemos olvidar: La Primera y Segunda Guerra Mundiales, en la que, los países agotaron 31 años de su vida económica, política, social, científica y cultural. Periodo en el cual el comercio internacional sufrió uno de los mayores reveses de su historia. La política comercial,²³ de los diversos países productores estaba orientada a la protección del mercado interno, gravando de manera excesiva la importación de mercancías e imponiendo regulaciones arancelarias y no arancelarias a éstas.

Por otra parte, no es posible dejar de mencionar que en los inicios del siglo XX aparecieron nuevos Estados tanto en Europa como en el Oriente.

En cuanto al comercio internacional, después de la Primera Guerra Mundial, éste fue testigo, de que en 1920, como consecuencia de la caída mundial de los precios; existía una gran especulación en los mercados, así como el nacimiento de nuevas compañías que superaban en número a las que se establecieron años atrás. Para 1922, los procesos de inflación y devaluación eran un hecho incontrolable. Se pugnaba por el restablecimiento del patrón oro. Japón había

²² Hobsbawm Eric. Historia del siglo XX 1914–1991, 6ª edición, Barcelona, España, Edit. Crítica, 2003, p. 16.

²³ Andrés Rohde, citando en su obra a Manuel Cavazos Lerma define la política comercial como: El conjunto de medidas gubernamentales que afectan la dirección y el volumen del comercio internacional con el fin 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. Rohde Andrés, Op. Cit. Tomo I p. 217.

Al concepto anterior, le podemos agregar que el objetivo fundamental de la política comercial es la de hacer más eficiente y competitiva la economía de un país, de producir con mayor calidad y a bajos costos, que la política comercial está orientada al establecimiento o no de una mayor relación económica y recíproca con aquellas regiones en donde se concentra el comercio mundial. Por su parte, Chacholiades comenta: Tales políticas, diseñadas para afectar las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo, generalmente se conocen como políticas comerciales y en general están influenciadas por consideraciones políticas, sociológicas y económicas. Chacholiades, M. Op. Cit. p. 163.

acumulado grandes cantidades de reservas en oro y divisas en bancos fuera de aquel país.

El patrón oro, se inició en Alemania con el establecimiento del reichmark en 1924. En 1927, se vislumbraba lo que parecía ser una recuperación económica del mundo, el progreso económico se sentía asegurado y se respiraba en el ambiente un nuevo siglo de prosperidad y confianza en el mañana. Aquél año, se llevó a cabo en mayo, la llamada Conferencia Económica Mundial en Ginebra y la principal conclusión a la que se llegó en materia comercial fue la de poner fin a los incrementos de las tarifas arancelarias e impulsar la suscripción de tratados comerciales en donde se estableciera la llamada cláusula incondicional de nación más favorecida, así como expandir el comercio mundial.

En 1928 se negoció entre los países europeos una Convención Internacional para abolir las prohibiciones y restricciones tanto a la importación y exportación de mercancías. Dos años después, en 1930 diecisiete países de dieciocho que se requería ya la habían ratificado.

—Es conveniente mencionar aquí la última Convención de Ouchy, entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo que, firmada en 1932, trataba de conseguir una reducción de las restricciones al comercio entre ellos. La Convención quedó abierta a la adhesión de todos los Estados en un plano de igualdad y el World Economic Survey de este año lo consideraba como el primer movimiento práctico y definido hacia la libertad de comercio y decía que era evidente que podía llegar a ser un tratado colectivo para la reducción de los derechos de aduana y para hacer desaparecer las otras restricciones comerciales, como había recomendado la Conferencia de Ginebra” (P. Day John, 1940: 117).

De 1929–1933, se inició en los Estados Unidos de América y que se extendió a todo el mundo, la Gran Depresión económica. El Congreso de aquel país aprobó la Tarifa Hawley-Smoot en 1929, misma que fue firmada por el Presidente Hoover

en 1930. En la Tarifa se establecieron incrementos a una novecientas fracciones arancelarias, lo que trajo como consecuencia que se afectara las importaciones y por tanto, al comercio mundial, ocasionando además una gran depresión internacional. Con esta Tarifa, cerca de cuarenta países establecieron también barreras arancelarias a las mercancías de los norteamericanos. En total setenta países vieron afectada su estabilidad económica.

Los países en medio de esta gran crisis experimentaron una fuerte recesión de los precios y –se vinieron por tierra todas las conquistas de los primeros diez años de reconstrucción de post-guerra–.²⁴ Muchas industrias tuvieron que cerrar; las fuerzas impulsoras del libre comercio esta vez salieron derrotadas por todas las barreras que se impusieron unos países a otros a consecuencia de la Tarifa Hawley-Smoot.

Por su parte, los países en desarrollo, enumerados por los expertos de la Sociedad de Naciones en 1931 como Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, Egipto, Ecuador, Finlandia, Hungría, India, las Indias Holandesas (la actual Indonesia), Malasia (británica), México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que su comercio exterior estaba basado en la exportación de materias primas, observaron una estrepitosa caída en sus precios. Los países Asiáticos vieron derrumbar los precios del arroz y la seda, a grado tal que tuvieron que cambiar en ese momento el consumo del arroz por el trigo.

El desempleo de los trabajadores en el mundo alcanzaba niveles nunca antes vistos, se estimaba en treinta millones de personas sin trabajo. El desempleo generalizado y el hundimiento de los precios agrícolas empeoraron la situación de la economía mundial. El comercio internacional disminuyó el 60 % en el período que va de 1929 a 1932.

²⁴ *Íbid.* p. 131.

Ante este panorama mundial comenzó a florecer una política económica en donde el Estado jugó un importante papel al estimular y controlar la racionalización, controlar y apoyar al comercio internacional a través del establecimiento de aranceles proteccionistas y financiamiento. Todas ellas con el argumento de proteger la actividad económica y el bien común de las sociedades.

Es conveniente señalar que desde 1930 el problema monetario internacional vivió momentos de cambio irreversibles, sobre todo, por la baja en los tipos de cambio como ocurrió con Brasil, Chile, Venezuela, Paraguay, Perú, Australia y Nueva Zelanda; de igual forma, redujeron sus volúmenes de exportación del oro, México dejó de utilizar el patrón de aquél metal en julio de 1931.

—En pocas palabras, la gran Depresión desterró el liberalismo económico durante medio siglo—. ²⁵

A partir de 1934, el comercio internacional inició un proceso de recuperación; se estima que entre este año y hasta antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos de América suscribieron Convenios con cerca de veinte países, fundamentalmente con países de América Latina y Canadá. Esta política comercial, les permitió a los norteamericanos obtener sustanciales ventajas en razón de que sus contrapartes redujeron sus aranceles en un 45%.

—Los primeros grandes países en dar señales de mejoría fue Gran Bretaña, donde la recuperación empezó en 1932. Continuó notablemente hasta que, en 1937, la producción industrial llegó a ser cerca de un 50% más alta que en 1932 y cerca de un 25% superior al nivel de 1929, aunque el desempleo continuaba afectando a cerca del 10% de la población asegurada...En resumen, a mediados de la década de 1930, el mundo en general había dejado atrás la depresión, y para 1937 la producción industrial mundial era cerca de un 20% superior a la de 1929". (Curzón Gerard, 1969: 33-34).

²⁵ Hobsbawm Eric, 2003: 103.

El comercio internacional en los siguientes años de 1939 a 1945, (estallido y conclusión de la Segunda Guerra Mundial), quedó prácticamente subordinado a las exigencias y demandas del conflicto armado. Habría que esperar a que las condiciones objetivas cambiaran y de hecho así sucedió al irse imponiendo al bilateralismo comercial, el multilateralismo.

El bilateralismo comercial²⁶ significaba un obstáculo para el desarrollo del comercio internacional de la posguerra, toda vez que le imponía serias restricciones (cupos globales y cuotas) a las importaciones, sùmese el control de cambios. El multilateralismo, por su parte sentaba las bases para establecer los primeros acuerdos comerciales con el objeto de regular el comercio internacional principalmente por iniciativa de los Estados Unidos de América quien salió fortalecido de la guerra. Al abandonarse el bilateralismo, –se adoptó un nuevo sistema de comercio y de pagos multilaterales– en donde el dólar norteamericano quedó como unidad de pago internacional.

En vísperas de que concluyera la Segunda Guerra mundial, en julio de 1944 se reunieron en Bretton Woods (New Hampshire) un grupo de economistas norteamericanos e ingleses entre los que se encontraba John Maynard Keynes,²⁷ en este encuentro se acordaron las bases para el fortalecimiento del multilateralismo, se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), el Fondo Monetario Internacional (FMI),²⁸ se diseñaron las bases para la

²⁶ Es un hecho comprobado que el bilateralismo al imponer restricciones a las importaciones como una medida proteccionista y como fuente de ingresos es prueba de que encarece a aquéllas, por el contrario, coadyuvan al desarrollo de las exportaciones.

²⁷ Keynes en ese momento consideraba al comercio exterior por debajo de la ocupación plena, así sostiene: El comercio internacional dejaría de ser lo que es, a saber, un expediente desesperado para mantener la ocupación en el interior, forzando las ventas en los mercados extranjeros y restringiendo las compras, lo que de tener éxito, simplemente desplazaría el problema de la desocupación hacia el vecino que estuviera dotado para la lucha, y vendría a convertirse en un libre intercambio de bienes y servicios mutuamente ventajosos. (Keynes, John Maynard, 2006: 357).

²⁸ El FMI tiene como uno de sus objetivos fundamentales establecer lineamientos y recomendaciones para la estabilización de la economía mundial, principalmente de las balanzas de pago y las cuentas de capital. El Consejo del Fondo Monetario Internacional y la Asamblea General del Fondo, establecen criterios para calificar los impactos de las políticas económicas y recomendar mecanismos de reajustes y estabilización; el FMI influye significativamente en la Comunidad

creación de lo que más tarde sería la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que esta creara un Consejo Económico y Social, para que en su momento reglamentara el comercio internacional.

En 1946 se llevaron a cabo reuniones en Ginebra y en La Habana, país en donde nació el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) orientado sin duda al libre comercio y cuyo objetivo fue el de reducir los aranceles,²⁹ recurso para socavar el proteccionismo de los países. Para la siguiente década, la situación del comercio internacional reflejó una notable expansión, Europa que había sido desbastada en la guerra se recuperó rápidamente entre 1950-1958. Era muy evidente que el comercio sostenido entre los países desarrollados se incrementaba con rapidez, más no ocurría lo mismo entre aquéllos y los países con menor desarrollo.

Las exportaciones entre los países desarrollados crecieron en un 50% desde 1955 a 1960 y con los países de menor desarrollo apenas aumentaron menos de una tercera parte. Si observamos por el lado de las ganancias se verá que de los 26 mil millones de dólares que obtuvieron los países desarrollados, 19 mil correspondían a las exportaciones entre ellos, mientras que el resto, correspondía a los países con menor desarrollo. El libre comercio se iba consolidando, así como la conformación de bloques de comercio y mercados comunes. El Tratado de Roma, firmado en 1957 estableció la Comunidad Económica Europea, dicho Tratado tenía como objetivo liberar el comercio entre los países firmantes,

Financiera Internacional con relación a los países susceptibles de ser sujetos de créditos internacionales.

²⁹ En el prefacio del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947) se establece que las Partes contratantes: -Reconociendo que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos, a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva, a la utilización completa de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos. Deseosos de contribuir al logro de estos objetivos, mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

eliminando los aranceles y otras restricciones, medida que se completaría a plazos y que para 1970, quedarían liberadas las mercancías de todo gravamen.

Los cinco países centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en junio de 1958 suscribieron dos órdenes de integración: el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. El Tratado establecía la constitución de una unión aduanera durante un periodo de diez años. Debían eliminarse los aranceles aduaneros para doscientas partidas arancelarias y eliminarse todos los obstáculos al comercio entre sus miembros y finalmente se crearía una tarifa arancelaria común.

En el mes de febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay decidieron firmar el Tratado de Montevideo, el cual entró en vigor el 2 de junio de 1961 y en este año se sumaron Colombia y Ecuador. Asimismo, conformaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El propósito de estas dos acciones fue la de crear una zona de libre comercio entre los países miembros, con la finalidad de eliminar los aranceles aduaneros de las mercancías en un plazo no mayor a doce años.

Por otra parte, cuatro Estados Independientes de África: Chad, Gabón, República del África Central y el Antiguo Congo francés, organizaron la Unión Aduanera Ecuatorial en diciembre de 1958. Esta coalición tenía por objeto liberar el comercio y permitir el movimiento de capitales.

En 1953, El Consejo Económico de la Liga Árabe concluyó dos Convenciones, en una de ellas se prescribía que el comercio entre la Partes, tratándose de materias primas y productos agrícolas originarios de los países miembros, deberían estar libres de derechos, así como conceder trato preferencial a las importaciones de manufacturas.

Los países asiáticos establecieron la Asociación del Sureste de Asia (ASA) en Malaya, Filipinas y Tailandia, integrada por estos dos países además de Hong-Kong, el Japón, Nueva Zelanda y Australia. Esta unión les permitiría contar con relaciones comerciales más estrechas a través de un comercio conjunto, estabilización de los mercados de materias primas.

La conformación de bloques de comercio en las diferentes regiones del mundo, obedecía a los lineamientos de la política económica mundial.

En el siguiente punto abordaré el estudio del tema que nos ocupa, tomando en consideración que la economía mundial y con ella el comercio internacional, entraron en una nueva etapa, es decir el de la globalización.

1.1.2. La globalización de la economía mundial³⁰

El tema de la globalización, es sin duda, un tema que por su –polivalencia, su ambigüedad y sus dimensiones– puede analizarse desde diversas posturas,³¹ así como de utilizar diversas metodologías para su estudio que puede ser desde la economía, de los mercados, de la competencia, de la producción, de los servicios, de las finanzas, de la información, o bien; de la vida en general incluida la perspectiva ideológica dominante.

Para los propósitos de la presente investigación, tentativamente podemos, trazar las siguientes características de la globalización de la economía mundial en el que están presentes los rasgos muy evidentes de las —estrategias corporativas y de los mercados financieros, la amplia difusión tecnológica y la caída de las barreras comerciales—. De ahí que se distingue por: Su flexibilidad como motor organizativo de la producción de bienes y servicios. El alcance que tiene es mundial, toda vez que la cadena de valor se reparte de manera internacional pero de manera desigual y, finalmente. Por la gran interacción e interdependencia logrados entre los componentes de la comunidad internacional.³²

³⁰ Señala Ulrich Beck –Por *globalismo* entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo...Por su parte, la *globalización* significa los *procesos* en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios...Pero ¿qué es lo que torna irreversible la globalidad? He aquí ocho razones, introducidas con frases programáticas: 1. El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales. 2. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación. 3. La exigencia, *universalmente* aceptada, de respetar los derechos humanos –también considerados (de boquilla) como el principio de la democracia. Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura. 5. La política mundial posinternacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales como cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas). 6. El problema de la pobreza global. 7. El problema de los daños y atentados ecológicos globales. 8. El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.” (Beck Ulrich, 2004: 27-30).

³¹ La globalización está presente en la realidad y en el pensamiento, desafinando a muchos en todo el mundo. A pesar de las vivencias y opiniones de unos y otros, la mayoría reconoce que esta problemática está presente en la forma mediante la que se diseña el nuevo mapa del mundo, en la realidad y en lo imaginario. (Ianni Octavio, 2006: 1)

³² Cfr. Kuri Gaytán, Armando: 2007: 21.

En el mismo sentido, el Fondo Monetario Internacional sostiene que la globalización puede definirse en los siguientes términos:

—Para la mayoría de los economistas, la globalización significa, en primer lugar un proceso de creciente división internacional del trabajo y la consiguiente integración de las economías nacionales a través del comercio de bienes y servicios, la inversión externa de empresas y los flujos financieros. El progreso técnico, sobre todo, en el ámbito de los transportes y las comunicaciones favorece este proceso.

En su forma ideal, la globalización es un juego de suma positiva, en el que todas las economías se benefician, en última instancia, a través de los efectos combinados de la mejora de la productividad y el crecimiento. No obstante, significa también que esas economías enfrentan una mayor competencia internacional, lo que exige un cambio y adaptación constantes. Y no se trata simplemente de algo que se nos imponga, sino que es también consecuencia de las fuerzas del cambio que tan arraigadas se encuentran en la naturaleza humana: La búsqueda de la libertad y de una vida mejor, de nuevos descubrimientos y de horizontes más amplios” (Horst Köhler Director Gerente del Fondo Monetario Internacional. Discurso de aceptación del título de Profesor Honoris Causa de la Universidad Eberhard Karls Tubinga, 16 de octubre de 2003).³³

Son dos formas de las múltiples maneras de conceptualizar la globalización de la economía mundial.

Sin embargo, somos de la opinión de que para analizarla de manera objetiva y no ideológica, utilizaremos un método a partir del materialismo histórico por lo que partimos de considerar que vivimos en un modo de producción capitalista en el que: —La estructura económica de la sociedad capitalista brotó de la estructura económica de la sociedad feudal. Al disolverse ésta, salieron a la superficie los

³³ <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/101603s.htm> (consultado el 5 de marzo de 2008)

elementos necesarios para la formación de aquélla” (Marx Carlos, 1972, Tomo I: 608).

El modo de producción capitalista, constituye un todo, en el que la producción, la distribución, el consumo y el intercambio juegan un papel determinante; en donde las contradicciones entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción lo hacen dinámico, lo ponen en movimiento —en el sentido en que se transforma o expande, entra en crisis y retoma su expansión—.

En este sentido, al hablar del modo de producción capitalista y el constante cambio, desarrollo y contradicción de las fuerzas productivas que encierra en su seno, no podemos sino concebirlo como un todo, de manera global.

—La gran industria ha creado el mercado mundial, ya preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial aceleró prodigiosamente el desarrollo del comercio, de la navegación y de todos los medios de transporte por tierra...Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países...ha quitado a la su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo se consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo. En lugar de las antiguas necesidades satisfechas por productos nacionales, surgen necesidades nuevas, que reclaman para su satisfacción productos de los países más apartados y de los climas más diversos. En lugar del antiguo aislamiento de las regiones y naciones que se bastan a sí mismas, se establece un intercambio universal, una interdependencia universal de las naciones. Y esto se refiere tanto a la producción material, como a la producción intelectual”. (Marx, Carlos: 1951: 24-26).

Las contradicciones colocan al capitalismo en un estadio superior. La producción adquiere una nueva dimensión, demanda nuevas fuentes de materias primas, maquinaria más sofisticada, rápida, eficiente y eficaz, nuevas tecnologías, todo esto como consecuencia del consumo que la determinan en cierto momento y del mismo modo sucede con la distribución y el intercambio. Los mercados se amplían como consecuencia de la demanda de más y nuevas mercancías, ello subdivide la producción y la organización del trabajo se reorganiza.

—No podemos negar que la sociedad burguesa ha experimentado por segunda vez su siglo XVI; un siglo décimo sexto que, si lo espero, sonará el toque de difuntos de la sociedad burguesa del mismo que el primero la dio a luz. La misión particular de la sociedad burguesa es el establecimiento del mercado mundial”.³⁴

El modo de producción capitalista desde su aparición, albergaba en –estado larvado– la globalización, condición *sine quanon*, para su regeneración y evolución a nivel internacional. Traspasa las ciudades medievales del siglo XVI, penetra en todos los ámbitos de la sociedad, recreó sus aspectos económicos, políticos, sociales, ideológicos, culturales; la geografía de los países sufrió múltiples cambios después de las guerras. No hubo nada que lo contuviera. Recordemos que el capital de países como Holanda, Portugal, España, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón y los Estados Unidos de América, unas veces en la cúspide y otras en la decadencia en su momento, dominaron la economía mundial, su capital se fue internacionalizando y el resto de las economías de los demás países, fueron subordinándose a dichos capitales.

—La historia moderna y contemporánea puede ser vista como una historia de sistemas coloniales, sistemas imperialistas, geoeconómicas y geopolíticas. Éste es el escenario de la formación y expansión de los mercados, de la industrialización, de la urbanización y de la occidentalización, que envuelven

³⁴ Véase Carta del 8 de octubre de 1856 en Correspondencia de Carlos Marx, Federico Engels, Tomo 1, p. 158.

naciones y nacionalidades, culturas y civilizaciones. En cada época, algunas de las naciones más poderosas articulan colonias, protectorados o territorios de acuerdo con sus estrategias, geoeconómicas y geopolíticas...Desde el principio, el capitalismo,...siempre recubrió, dislocó, disolvió, recreó o inventó fronteras. En su marcha por la geografía y la historia, influyó decisivamente en los diseños de los mapas del mundo con los desarrollos de la acumulación originaria, el mercantilismo, el colonialismo, el imperialismo, el multinacionalismo, el transnacionalismo y el globalismo” (Ianni Octavio, *Op. Cit.* p. 13 y 111).

A fin de aclarar y precisar, es un hecho probado que la determinación de los inicios de la globalización económica, aún entre los diversos teóricos existe controversia, para algunos, —el sistema mundial capitalista” (Immanuel Wallerstein) se remonta al siglo XVI—, para Carlos Marx (capitalismo moderno) inicia en siglo XV; Robertson (multidimensional) entre 1870-1920; Anthony Giddens (modernización) en el siglo XVIII; Permuter (civilización global) final del conflicto Este-Oeste.³⁵

Después de la Segunda Guerra Mundial, se estableció un nuevo orden económico mundial, los Estados Unidos de América salió fortalecido y con una posición dominante. Las relaciones comerciales sufren un notable cambio, se desarrolla un conjunto de procesos fundamentales en el marco del comercio internacional, como la creación y aparición de organismos internacionales de múltiple carácter como la Organización de Naciones Unidas (O.N.U). El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) quien más tarde se convirtiera en el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI),³⁶ con el objeto de establecer un

³⁵ Cfr. Beck Ulrich, *Op. Cit.* p. 41

³⁶ El Fondo Monetario Internacional, es un organismo constituido por la totalidad de los países a nivel mundial; fundado en 1944 -1945, con el objetivo fundamental de establecer lineamientos y recomendaciones para la estabilización de la economía mundial, principalmente de las balanzas de pago y las cuentas de capital. El Consejo del Fondo Monetario Internacional y la Asamblea General del Fondo, establece criterios para calificar los impactos de las políticas económicas y recomendar mecanismos de reajustes y estabilización; el FMI influye significativamente en la Comunidad Financiera Internacional en relación a los países susceptibles de ser sujetos de créditos internacionales.

nuevo mecanismo en las finanzas a nivel mundial, el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT),³⁷ la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

En nuestra opinión, en los años setenta, el término globalización se emplea en la forma como actualmente lo conocemos. La globalización es producto de las políticas neoliberales que se fueron consolidando hasta convertirse en las dominantes como lo pudimos apreciar en la concepción que citamos del Fondo Monetario Internacional y que, en consecuencia, hoy dicha concepción ideológica es la que priva en los líderes de los gobiernos.

—Hasta principios de los años setenta no existía una economía verdaderamente global. Pero en el juego económico global de hoy, las estrategias tecnológicas se han vuelto centrales, y han hecho posible que todo pueda hacerse y venderse en todas partes. Y las ideologías fueron tan importantes como las tecnologías en el desarrollo de una economía global; e incluso las actitudes sociales y las acciones gubernamentales crearon esa economía”. (Aguilar Monteverde Alonso, 2002: 112).

Finalmente, es conveniente aclarar que la globalización de la economía mundial pese a la desigualdad, implica muchos factores: económicos, políticos, ideológicos, sociales, culturales, etcétera, esto lo reconocemos; sin embargo, reiteramos que para el objeto de la presente investigación, nos quedamos con la perspectiva económica que, en el mayor de los casos tiene que ver con el comercio exterior y sus actores: Los Estados, la Soberanía, el Derecho, la política comercial y aduanera entre otros.

³⁷ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio nació en 1947, con el objeto de regular las transacciones del Comercio Internacional, particularmente los aranceles, bajo los principios de reciprocidad y trato igual entre iguales.

Las diversas rondas o convenciones del GATT, como la de Tokio (1976), la de Uruguay (1986), son mecanismos por medio de los cuales, los países miembros de este Acuerdo, presentan sus iniciativas, logros y concertaciones en el terreno arancelario.

El GATT se transformó después de la reunión de Marrakech del 9 al 18 de abril de 1994, acordaron 95 países establecer un nuevo organismo, la Organización Mundial del Comercio.

1.1.3. Nacimiento de la Aduana³⁸

Máximo Carvajal Contreras en su libro *Derecho Aduanero* escribe:

—La mayoría de los investigadores que han profundizado sobre este tema [definición etimológica del vocablo aduana] coinciden en afirmar que su origen es arábigo. Unos autores manifiestan que proviene de la palabra *–Divanum* que significa: *La casa donde se recogen los derechos*; de allí empezó llamársele *“Divana”*, luego *“Duana”* y por último *“Aduana”*. (Carvajal Contreras, Máximo, 1998: 49).

Otros del término *“Adayuán”* que quiere decir: *Libro de cuentas”*.

Juan de Palomar afirma que deriva del árabe *“Ad-diwánr”* que significa *“EL Registro”*.

Pedro Gual Villalbi de la voz árabe *addiván*, que era la casa donde se reunían los administradores de las finanzas para la percepción de los derechos e impuestos.

Existen otros estudiosos que la hacen provenir del griego *“Soxa”* que significa *–Recaudación”*. Unos pocos del italiano *“Duxana”* o sea: *“El derecho de entrada pagado por las mercancías al dux de Venecia”*. También se dice que deriva del francés antiguo *“Dovana”* o *“Douana”* que quiere decir: *“Derecho como tributo o arancel”*. (Carvajal Contreras, Máximo, *Ob. cit.*: 49).

Si se observa, todos los conceptos tienen un común denominador en cuanto al significado que tiene que ver esencialmente con el pago a un soberano de una

³⁸ En su primera acepción, el Diccionario de la Lengua Española en su vigésima segunda edición define lo siguiente: aduana (del ár. hisp. *addiwán*, este del ár. clás. *dīwān*, y este del pelvi *dēwān*, archivo). 1. f. Oficina pública, establecida generalmente en las costas y fronteras, para registrar, en el tráfico internacional, los géneros y mercaderías que se importan o exportan, y cobrar los derechos que adeudan.

cantidad, sea en especie o en dinero para poder ingresar mercancías a otro territorio; pero en cuanto al origen, existen discrepancias.

Es conveniente recordar los lugares en donde el comercio antiguo tuvo sus primeros indicios. Quedó asentado en el primer punto de esta investigación, que en la Antigüedad destacan los fenicios, egipcios, persas, árabes, hindúes, chinos, atenienses y romanos, como importantes agentes del comercio en vastas regiones de Asia, África y Europa.

Si tomamos estos antecedentes y tenemos en cuenta que los historiadores no se han puesto de acuerdo acerca del origen de la aduana. Toda vez que unos afirman que, por ejemplo en la India³⁹ se cobraban impuestos tanto a las importaciones como a las exportaciones de mercancías. Los griegos, por ejemplo, cobraban un llamado derecho del 2% sobre todas las mercancías importadas. A Anco Marcio⁴⁰ se le atribuye el establecimiento en Roma de las aduanas. El Estado romano ordenaba el pago de los derechos de aduana y dentro de ellos, incluía el peaje, y portazgo. Tratándose del comercio de los esclavos, por ellos también debía cubrirse el pago de los derechos de aduana.

Curioso resulta conocer que en el comercio de esclavos se practicaba el contrabando de éstos, para ello, se les vestía como romanos libres.

De acuerdo con otras investigaciones acerca del origen de la aduana, en el Diccionario Jurídico Mexicano podemos leer la siguiente información:

³⁹ En la antigua India, predominaban fundamentalmente cuatro castas: los Brahmanes, dedicados a la religión y a la ciencia; los Khatryas eran considerados como los guerreros y gobernantes; los Vaishyas integrada por agricultores, artesanos y comerciantes; y los Sudras compuesta por los esclavos.

⁴⁰ Esto ocurrió en ocasión de la conquista del puerto de Ostia, y dicese que por haber sido en este puerto donde primero se estableció, recibió en nombre de *portorium*, si bien en esta denominación se comprendieron, no sólo el impuesto de Aduanas, sino el de consumos, el de peaje y algún otro; también se le daba en ocasiones el nombre *vectigal*, y en distintas provincias el de *vigésima*, *quadragésima*, etc. (Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Madrid, España, Tomo II, Edit. Espasa-Calpe, 1987, p. 1033).

—En Egipto donde surgen las primeras aduanas: Durante los siglos XV y XIV a. N.E., periodo más floreciente del comercio, época del imperio, el comercio fue cuidadosamente regulado manteniéndose adunas en los puertos y lugares de entrada, gravándose las mercancías, excepto las de la corona, los comerciantes debían pagar una porción de sus artículos, de esta manera el comercio representó la fuente de ingresos más importante del tesoro real. Durante siglo las aduanas fueron únicamente recaudadoras de impuestos y gendarmes fronterizos, sin embargo en la actualidad sus funciones se han transformado en virtud del desarrollo del comercio exterior y de las normas aduaneras, que han dado lugar al nacimiento del derecho aduanero. Así el aspecto fiscal recaudatorio, ha pasado a segundo término y las funciones de carácter económico”. (Diccionario Jurídico Mexicano A-CH, 7ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1994, pp. 114-115.

Ahora bien, sea cual fuere el lugar en donde se estableció por primera vez la figura de la aduana, en lo que sí podemos coincidir es que se trataba de un sitio ubicado fundamentalmente en las fronteras del Estado, habilitado con funcionarios encargados aplicar impuestos tanto a las importación como a la exportación de mercancías.

En Roma correspondía el cobro de los derechos de aduana a los llamados *publicanos* a quienes por los abusos cometidos, —la república les quitó ese derecho—.

En el Medio Oriente después de la fundación de Bagdad, el comercio entre esta ciudad y China no encontraba ningún impedimento sobre todo, por continua demanda de mercancías de lujo de la clase dominante de la sociedad. Por esta razón, el comercio no encontraba ningún tipo de obstáculos. Las aduanas fueron establecidas única y exclusivamente para el control de los comerciantes extranjeros, quienes debían pagar la misma cantidad de los impuestos pagados en su lugar de origen.

De todo lo anterior, podemos inferir que la aduana nace durante el modo de producción esclavista, en donde el comercio se había desarrollado al contacto de unos Estados con otros, al incremento en la demanda de mercancías provenientes de China, la India y el Medio Oriente. El modo de producción esclavista se derrumba con la caída del imperio romano como ya quedó apuntado en el primer punto de esta investigación, ahora el dominio económico de la ciudad al campo, se invierte y es, precisamente en esta etapa que aparece el Feudalismo.

Durante el Feudalismo, los señores feudales establecían aduanas interiores con el objeto de percibir ingresos adicionales; recordemos que en esta etapa las instituciones públicas como lo que podría ser el Estado aún no tenía la constitución del Estado moderno. No obstante, aquél ente, demandaba ingresos y tratándose de los aplicados al comercio internacional, quien cobró auge al inicio de las Cruzadas en el año 1096, se establecieron aduanas con el objeto de controlar las importaciones y exportaciones, tal fue el caso de Venecia que se había convertido en el centro del comercio mundial, lo mismo que Génova y Pisa; el primero adoptó una política restrictiva con el objeto de proteger a sus productores nacionales de aquellas mercancías extranjeras.

Por su parte, España⁴¹ establece en el siglo XIII el primer arancel. Inglaterra aprovechando su pujante producción de lana, ordenó el pago de los derechos en aduana para obtener ingresos fiscales. Francia siguió el ejemplo de Venecia para proteger a los suyos.

⁴¹ En el caso de España, el Sistema Aduanero, su organización administrativa visigoda (*portorium* y *teloneum*, es decir, aduana y tráfico), la heredó, del Imperio Romano cuando ejerció su dominio en Europa. En las Siete Partidas de Alfonso el Sabio podemos encontrar diversas normas de tipo aduanero (Quinta Partida, que hace alusión a los mercaderes, las ferias, las mercancías, el portazgo, las importaciones y exportaciones, los diezmos, tributos aduaneros llamados almojarifazgos). A la muerte de Alfonso el Sabio, el comercio exterior había cobrado un mayor auge. Para 1492, a raíz de la reconquista de Granada a manos de los ejércitos de los reyes Católicos, el esquema aduanero establecido por los musulmanes (los almojarifazgos) se mantuvieron mediante el establecimiento del Arancel en 1492. Durante el reinado de Carlos I de España (Carlos V de Europa), existieron varios grupos de aduanas, en la que prevalecía una renta autónoma cada una, siendo los principales los siguientes: *Renta de los puertos secos*, *Renta del almojarifazgo mayor de Sevilla*, *Renta del almojarifazgo de Indias*, cuyos derechos se cobraban en Sevilla y Cádiz.

El descubrimiento de América, también, como quedó apuntado en el primer punto de esta investigación, si bien es cierto impulsó el comercio internacional, los países adoptaron una política proteccionista, elevaron los derechos aduaneros para impedir el ingreso de mercancías extranjeras y evitar la exportación de oro. Dichas medidas tenían por objeto impedir la extracción de los territorios de mercancías consideradas necesarias para su supervivencia, entre los que destacan aquellos destinados a la alimentación (cereales, caballos, así como de su seguridad (metales, armas).

España por ejemplo, dictó el Acta de Navegación mediante la cual se incrementaron los derechos de aduana y restringió el comercio con las Colonias; sin duda, el contrabando se practicó como una forma para evadir las complicadas disposiciones aduaneras.

—También desde tiempos muy remotos, los pueblos y naciones cobraron tributos con motivo de la entrada o salida de mercaderías del ámbito que constituía su territorio. Originariamente ello pudo responder tanto a la finalidad de obtener un acatamiento o reconocimiento a la autoridad establecida o a la soberanía —en definitiva, al poder ejercido sobre ese territorio— como a la necesidad de allegar recursos a sus arcas—.

Posteriormente con el advenimiento del Estado moderno, el establecimiento de tributos aduaneros fue la expresión de una política económica determinada, en el cual el arancel aduanero constituiría un instrumento sumamente eficaz”. (Basaldúa Ricardo, Xavier, 1992: 19).

Con el desarrollo del mercantilismo, la fijación de los tributos paso a paso fue recayendo fundamentalmente en los monarcas. En Francia por ejemplo, el ministro Jean-Baptiste Colbert pugnaba por la centralización del Poder y la organización racional del Estado, procuraba que el establecimiento de los tributos aduaneros fueran establecidos por el rey y se esfuerza por suprimir las aduanas

interiores en manos de los señores feudales. El 18 de septiembre de 1664, Colbert propone una tarifa aplicable en todo el reino; sin embargo no logra su cometido sino hasta tres años después en que entra en vigor dicha tarifa, con derechos más elevados, esta medida tenía como objetivo proteger a la industria textil francesa de la competencia de Inglaterra y Holanda. —~~a~~ misma constituye un avance en la simplificación aduanera. La nueva reglamentación establece los denominados 'derechos uniformes'. Toda mercadería inscrita en la nueva tarifa paga, al importarse a Francia, dichos derechos. Se trata de una verdadera tarifa nacional, aplicada únicamente en las fronteras exteriores del reino y que dispensa de todo otro derecho de aduana interior” (*Ob. Cit.:* 27).

Retomando el caso de España, durante el reinado de Carlos III, en 1778 se publicó el Reglamento del Libre Comercio, instrumento que permitía la apertura comercial en las Colonias de América. De esta forma, queda abolido el monopolio del puerto de Cádiz y en 1784 se establece un solo arancel para aplicarse en todas las aduanas del reino.

En 1805 se expide la denominada Novísima Recopilación de las leyes españolas que sustituyeron a la Nueva Recopilación emitida por Felipe II en el año de 1567; cuerpo normativo que en el libro VI, Título XX se establece el tema de los portazgos, barcazas y peajes.

Cabe destacar que no es sino hasta el año de 1820 en que la Cortes Españolas aprueban el llamado Sistema general de aduanas de la Monarquía Española; institución que operó tanto en la propia Península Ibérica como en las Colonias de América.

Esto es a grandes rasgos el origen de la figura de las aduanas que se fueron adoptando en los diversos territorios y durante cada uno de los modos de producción que va desde el Esclavismo, Edad Media y el Capitalismo. Para el

caso que nos ocupa, es decir el Sistema Aduanero de México, en el presente capítulo abordaremos con mayor detalle en nacimiento de éste.

1.2. El comercio exterior de México

La década 1940-1950, fue muy significativa para la economía de México, en razón de que se mantuvo un modelo de crecimiento sostenido con tasas promedio anuales del 6.8%, ritmo que perdura hasta 1970, en que se agota el modelo. El comercio registró un crecimiento del 7.3 %. Cifras obtenidas como producto de la acelerada industrialización del país y por el desarrollo de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial que demandaban productos mexicanos, las exportaciones por ejemplo crecieron el 21% anual entre 1942-1947. Las importaciones también registraron un importante crecimiento sobre todo, a partir de 1940 y se estima que este incremento representó en el mismo lapso un 22.5% en promedio anual.

Años más tarde, el panorama económico de México, sufrió durante los años 1948, 1949 y 1950, sufrió un freno a su crecimiento, las importaciones cayeron 15.5% por lo que la balanza comercial presentó un déficit.

En este sentido, Roberto Cabral escribe:

—A pesar de las condiciones favorables para las exportaciones de algunos productos mexicanos durante la guerra, o de las medidas proteccionistas y de devaluación en la posguerra, las exportaciones totales de mercancías no alcanzaron a cubrir los gastos de la importación de bienes. Durante la década, excepto en el año de 1943, la balanza comercial siempre tuvo un saldo negativo, en ocasiones incluso por más del 50% del valor total de los bienes exportados, como en los años de 1945, 1946 y 1947, cuando la brecha comercial alcanzó 100.9, 282.1 y 296.4 millones de dólares respectivamente”⁴².

⁴² Véase Lecturas 39, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, selección de Rolando Cordera, Segunda parte Industrialización y sobreexplotación: los años cuarenta. 3. Industrialización y Política Económica de Roberto Cabral, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, p.71.

Por el contrario, si bien es cierto es que la balanza comercial registró los anteriores desequilibrios, una de las características de la década de los cuarentas que incidió en el desarrollo industrial del país, obedeció a los grandes volúmenes de importación de maquinaria y equipo que tuvieron que vencer la política proteccionista para la importación de este tipo de mercancías. Según cifras, en 1948, por ejemplo, la importación de maquinaria y equipos representó el 9.8% de las importaciones totales de bienes y servicios.

Es conveniente destacar que:

—~~Dr~~ante el periodo bélico la importación de maquinaria y equipo con frecuencia fue de segunda mano o definitivamente desechada por los anteriores dueños. Tal fue el caso de Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA), que sólo pudo adquirir maquinaria desechada... (Un alto horno, un molino de placa universal y una grúa de 65 toneladas), de igual manera el horno con el que se aumentó la capacidad instalada de Cementos Mexicanos provino de una planta desmantelada de Michigan” (De la Peña Sergio y Aguirre Teresa en coordinación con Enrique Semo, 2006:364).

Desde otra perspectiva, de 1940 a 1950, los impuestos al comercio exterior (cuadro 1), considerando las importaciones y exportaciones, permitieron ingresos al Estado, superiores los gastos de cuenta corriente, esto posibilitó la transferencia hacia la inversión pública, que representó un 50% que se destinaron a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles y la Comisión Federal de Electricidad.

Impuestos al comercio exterior como porcentaje del ingreso fiscal total del gobierno federal mexicano de 1940-1950⁴³

	1940	1945	1950
Impuestos a importaciones	17.8	11.6	14.1
Impuestos a las exportaciones	9.2	9.5	15.4
Total de impuestos al comercio exterior	27.0	21.1	29.5

Por otra parte, la inversión en la industria paraestatal, permitió el desarrollo de la industria básica. En la misma dirección, la política proteccionista del Estado,⁴⁴ reflejada en elevados aranceles, permisos y prohibiciones a las importaciones de bienes de consumo duradero y de lujo –garantizó al capital industrial interno un mercado cautivo–. Por el contrario se otorgaron grandes beneficios a las importaciones de maquinaria, equipos y materias primas.

Sumado a lo anterior, es conveniente destacar que en diciembre de 1942, México y los Estados Unidos de América, suscribieron un Acuerdo comercial, —... mediante el cual se congelaron las tarifas de los productos más comerciados entre los dos países, y se otorgaron concesiones o reducciones en los aranceles de 203 fracciones, cuyo valor representaba 29% de las importaciones mexicanas de ese país.”⁴⁵ Dicho Acuerdo concluyó en 1951 a petición de México.

En otro orden de ideas, resulta pertinente señalar, que en 1950 se inició la guerra en Corea, esto trajo como consecuencia que se incrementara la demanda externa de mercancías nacionales y ese año, por ejemplo se registró un crecimiento del 9.9% y para 1952, éste tuvo un descenso para ubicarse en un 4%.

⁴³ Cfr. Solís Leopoldo, 1986: 235).

⁴⁴ Rafael Izquierdo escribió: El proteccionismo se inicia con vigor en México a partir de la Segunda Guerra Mundial. La política anterior no había sido en modo alguno insignificante; pero a causa de que la diversificación industrial no había avanzado mucho, las decisiones se habían limitado a pocas actividades específicas, tales como la manufactura de textiles. Durante los años de la guerra disminuyó la oferta de bienes procedentes de países extranjeros y creció rápidamente el mercado para la producción nacional. Tanto el gobierno como la iniciativa privada advirtieron claramente las ventajas que podrían obtenerse, cuando volviera la paz, restringiendo las importaciones de bienes que se pudieran producir en el país y facilitando al mismo tiempo la importación de bienes de capital. (Solís Leopoldo, 1986: 228).

⁴⁵ (Ortiz Mena Antonio, 2000: 30).

Para el año de 1954, bajo el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, el peso frente al dólar sufrió una enorme caída, se devaluó y de \$8.65 que estaba pasó a \$12.50. Sin embargo este nubarrón pronto se alejó y a finales del año se registró un gran crecimiento en las exportaciones de café y algodón, además del turismo fronterizo, México tuvo un crecimiento del 9% para 1955 fue del 11%.

Estos son tan sólo algunos rasgos que caracterizaron el inicio de la industrialización en México en una etapa en la que la economía mundial se reorganizaba después del conflicto bélico de 1938-1945 y el comercio internacional iniciaba un nuevo periodo: El libre cambio y México iniciaba el periodo llamado del desarrollo estabilizador y que continúa con la apertura comercial y concluye con la etapa de la globalización de la economía mundial.

1.2.1. El comercio exterior de México, periodo de industrialización 1940 y hasta la etapa del llamado desarrollo estabilizador

Los años cuarenta marcaron el comienzo de la industrialización del país. En las dos décadas anteriores fueron tomadas algunas medidas encaminadas a establecer un ambiente político e institucional, que permitiera el proceso de industrialización. Sin embargo habría de ser la situación internacional la que desatara este proceso, con la Segunda Guerra Mundial.

Si bien es cierto que los mercados de exportación se habían deprimido en los años previos a la guerra, el hecho de que los principales países industrializados estaban involucrados en el conflicto mundial, permitió que las exportaciones de productos mexicanos se incrementaran. Por otro lado, la escasez de importaciones provenientes del mundo industrializado, obligó a los productores domésticos a iniciar un proceso generalizado de sustitución de importaciones, que en esos años se concentró en bienes de consumo final.

Así es como, el gobierno mexicano, congruente con el entorno internacional, creó las condiciones favorables para el inicio del proceso de sustitución de importaciones, adoptando una política doméstica de apoyo, de tal forma que los productos nacionales continuaran el proceso una vez que la guerra terminara.

En los años cuarentas, la política de comercio exterior se hizo evidentemente proteccionista. Durante los años veinte y treinta, los aranceles a las importaciones tenían un objetivo puramente fiscal. A partir de los años cuarentas, la política de comercio exterior cambiaría en forma radical, en forma tal que el objetivo principal de los aranceles sería, en lo subsecuente, proteger las industrias domésticas de la competencia del exterior.

El objetivo de la política fiscal entre 1940 y 1945, fue principalmente la recaudación; los impuestos sobre las importaciones y las exportaciones aportaban

una parte muy considerable de los ingresos fiscales, dado que eran fáciles de recaudar. Sin embargo, por primera vez los aranceles fueron elevados ligeramente, con el propósito de proteger a las industrias manufactureras locales.

La situación cambió radicalmente entre 1946 y 1955, aunque la recaudación siguió siendo un objetivo, ganaron peso en las decisiones adoptadas, los criterios de equilibrio de balanza de pagos y protección a la industria.⁴⁶ Este fue un período caracterizado por una rápida inflación, originada en los déficits presupuestales, que condujo a problemas de balanza de pagos. Con el propósito de restaurar el equilibrio de ésta, se acudió nuevamente a la elevación de los aranceles; después, cuando se hizo evidente que este expediente no tenía los efectos deseados, el signo monetario del país fue devaluado en tres ocasiones, en 1948 en julio la paridad era \$4.859 y en diciembre fue de \$6.879; 1949, enero \$6.879 y para junio de ese año estaba en \$8.65 y, el 17 de abril, un sábado de gloria de 1954, alcanzó los \$12.50.⁴⁷

⁴⁶ Criterios de equilibrio de balanza de pagos: El criterio fundamental de Equilibrio de la Balanza de Pagos alude a establecer una relación expectativa entre las exportaciones y las importaciones, es decir equilibrar la Balanza Comercial, así como buscar el equilibrio en la Cuenta de Capital de la Balanza de Pagos, en síntesis se trata de evitar los déficits tanto en la cuenta comercial como financiera.

Protección a la Industria. Se debe entender como las políticas económicas que se orientan a proteger el desarrollo del Parque Industrial Nacional. Estas políticas pueden ser de diversos tipos: políticas fiscales de incentivo a la inversión productiva; políticas de subsidio destinados a la producción de determinadas ramas industriales. Políticas de protección y salvaguarda a la producción industrial nacional a través de salvaguardas que pueden ser de carácter arancelario.

⁴⁷ 1948, 1949 y 1954: Las devaluaciones del peso en julio de 1948, junio de 1949 y abril de 1954 que se sucedieron en el curso de seis años tuvieron en común que fueron causadas en su base por los mismos factores estructurales y secundariamente por los coyunturales, relacionados con las circunstancias producidas en la posguerra, circunstancias ocasionadas por los trastornos que la Segunda Guerra Mundial produjo, ante las cuales y en previsión de dichos trastornos, aún antes de que terminara la contienda, la mayoría de los países tomaron medidas con el propósito de lograr, entre otros aspectos la estabilidad monetaria de la posguerra y el establecimiento de pautas y normas para que el comercio internacional se desarrollara con el menor número de obstáculos. Sin embargo es notorio que en México sucedió lo contrario de lo deseado. En estas devaluaciones, además de los factores básicos y generales ya mencionados, intervinieron factores particularmente relacionados con la política comercial y financiera del centro acreedor mundial, y factores internos, propios de nuestra política económica.

En tal momento se acudió por primera vez a los permisos de importación, como un instrumento adicional de política comercial; subsecuentemente, los permisos se usaron cada vez más con propósitos de proteger a la industria.

Cabe destacar que en 1947, el sistema arancelario, hasta entonces estructurado en términos de tasas específicas,⁴⁸ fue modificado mediante la introducción de tasas *ad-valorem*⁴⁹ aplicadas sobre la base de precios oficiales, que difieren de los precios reales que se aplican a las transacciones comerciales. Igualmente relevante es que, en 1949, se estableció la —Comisión Ejecutiva de Aranceles”, integrada con representantes de los sectores público y privado, con el propósito de definir una política arancelaria y presentar recomendaciones sobre los niveles arancelarios a la Secretaría de Hacienda.

Básicamente ¿cómo quedó definida dicha política arancelaria?

Veamos, para los artículos producidos en México, el arancel fue fijado mediante acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y los Industriales, tomando en consideración la opinión de la Comisión Nacional de Aranceles⁵⁰ instituyéndose

⁴⁸ Estructurado en términos de tasas específicas: La Tasa Específica es aquella en que se establece una cantidad determinada por cada unidad tributaria expresada en peso, número, medida.

⁴⁹ Tasas *ad-valorem*: Esta tasa consiste en fijar un porcentaje sobre el precio de las mercancías, comprobadas por las facturas, recibos, sobre el ingreso de las empresas o sobre el de las personas físicas.

⁵⁰ La Comisión General de Aranceles fue integrada por cinco miembros designados directamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y además por: un representante de la Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas, Economía Nacional, Agricultura y Ganadería, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social; Salubridad y Asistencia; un representante de la Comisión de Cámaras Industriales y por un representante de la Confederación de Cámaras de Comercio. Quedó establecido que la Comisión General de Aranceles tendría un presidente, nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, nombramiento que recaería en alguno de los miembros de la Comisión Ejecutiva, entendida esta última como los representantes del Poder Ejecutivo, es decir las Secretarías de Estado. La Comisión debería funcionar mediante reuniones plenarias mensuales; en casos urgentes, estas reuniones se llevarían a efecto en la fecha en que lo juzgara conveniente el presidente de la comisión.

una nueva política arancelaria⁵¹ (que permanece en vigor), cuyas principales características son las siguientes:

Aranceles bajos para materias primas, maquinaria, equipo y ciertos tipos de bienes de consumo esencial y Aranceles elevados para bienes de consumo suntuarios.⁵²

Como resumen de los resultados de este modelo, podemos decir que debido al carácter permanente, exclusivo y discriminatorio de la estructura proteccionista, el arancel, al actuar conjuntamente con los permisos de importación, generó una protección excesiva y creó a la industria un mercado cautivo, en el que la empresa pudo operar ineficientemente, sin preocuparse por la utilización del total de su capacidad instalada y de tecnologías adecuadas. De esta manera se produjeron altos costos, lo que no sólo freno la exportación de manufacturas, sino también la de bienes primarios que utilizan insumos industriales, y que siguieron representando el grueso de las ventas al exterior.

Es a partir de 1955 y hasta 1970 aproximadamente, que la política de comercio exterior presenta algunos cambios, resultado de un manejo un tanto diferente de los instrumentos de comercio exterior; esta fase fue denominada —desarrollo estabilizador⁵³— y representa, en buena medida, la instrumentación práctica de un

⁵¹ Comisión Nacional de Aranceles. Con fecha 30 de diciembre de 1949, se expidió la Ley que crea la Comisión General de Aranceles. En esta ley se prescribió el establecimiento de la Comisión General como órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que tendría como objeto: Estudiar y proponer los lineamientos de la política arancelaria. Estudiar (de oficio o a petición de parte interesada) y proponer todas las reformas y modificaciones que estime convenientes a las tarifas de los impuestos de importación y exportación; y conocer y emitir opinión en las consultas que se le formulen en materia arancelaria.

⁵² Bienes de consumo esencial: Debemos entender por esto a todos los bienes y servicios que son de consumo básico para la población o bienes de consumo productivo para el Sector Industrial. Bienes Suntuarios son entonces bienes de consumo secundario y opcional. Bienes de consumo: Se refiere a los bienes que producen los diversos sectores productivos del país.

⁵³ Desarrollo estabilizador es la denominación que Antonio Ortiz Mena utilizó para designar al periodo que va de 1958 a 1970. El mismo escribe: Esta denominación la utilicé por primera vez en un estudio que presenté sobre el desarrollo económico de México en las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional celebrada en Washington en septiembre de 1969. (Ortiz Mena Antonio, 2000: 9).

modelo de desarrollo en el que la política económica gira alrededor de estímulos a la iniciativa privada y a la gran participación del sector público en la economía.

Durante el —Desarrollo Estabilizador” fue el Sector Industrial el que imprimió mayor dinamismo al resto de la economía. El patrón de desarrollo industrial adoptado, representó un cambio con respecto al que había prevalecido en la fase del crecimiento con inflación.

En contraste con tales años, en los que la sustitución de importaciones se centró en bienes de consumo final, en este período se inició una sustitución de bienes intermedios y de capital ya que la sustitución de bienes de consumo estaba en una etapa muy avanzada.

Cabe destacar que los altos niveles de protección otorgados a los productos nacionales, que en combinación con una tasa de cambio fija, originaron serios desequilibrios al sector externo. Por una parte, las exportaciones perdieron competitividad por la sobrevaluación de la moneda, además de que no fueron promovidas. Por otro lado, si bien es cierto, en sus inicios el proceso de sustitución de importaciones permitió un ahorro de recursos, y las importaciones se redujeron en los años siguientes el efecto multiplicador del crecimiento industrial, provocó que el volumen de importaciones se incrementara en forma cuantiosa.

Las políticas de comercio exterior en este período se manejaron, sobre todo, con base en modificaciones a los aranceles, establecimiento de los precios oficiales de aquellas mercancías objeto de comercio exterior, permisos previos o licencias de importación. El sistema arancelario, que inicialmente respondía a objetivos de recaudación, ha pasado a orientarse, durante este período, a la protección industrial.

Cabe destacar que a diferencia de otros países Latinoamericanos, que experimentaron un proceso similar, México habría de utilizar intensamente los controles cuantitativos a la importación. Así por ejemplo mientras que en 1947 sólo estaba sujetos a control el 1% de los bienes importados, en 1966 requerían permiso previo el 60% de las 11,000 fracciones arancelarias de importación; en 1970 llegó a 68.3%, básicamente por el deterioro cada vez más agudo de la balanza de pagos, y en 1975, abarcó el 100% de las fracciones arancelarias.

También es importante hacer notar que aunque la política comercial de México se ha basado en una combinación de aranceles y permisos, el hecho de que estos últimos fueron usados en forma intensa, hizo que el arancel fuera superfluo, al menos en lo que respecta al efecto de protección.

Es también interesante señalar que, aunque formalmente 37 criterios eran requeridos para otorgar una licencia, en la práctica sólo eran relevantes los siguientes: a).- Que fuesen bienes que no se produjeran en el país; b).- Que la producción nacional no abasteciera por entero al mercado interno; c).- Que existiera escasez temporal de la oferta y debiera satisfacerse con importaciones; y d).- Que las mercancías de origen nacional no sustituyeran a las extranjeras, en términos de precios, calidad y oportunidad de entrega.

Durante la primera mitad de los años setenta, el sistema de protección se reforzó. En 1975 los permisos de importación se extendieron al total de las categorías. Después de la devaluación de 1977 y los descubrimientos petroleros que tuvieron lugar en ese año, se hizo un intento de reducir los niveles de protección, ya que los problemas de balanza de pagos no eran una seria limitante y, de alguna manera, era evidente que la economía requería de cierto grado de apertura. En estas condiciones, la proporción de categorías de importación sujetas a permiso, se redujo del 77.4% en 1977, al 34.1% en 1979.

Sin embargo, debido fundamentalmente a la sobrevaluación de la moneda y a la inminencia de la crisis económica de los años ochentas, para 1982, todas las categorías de importación estaban, una vez más, sujetas a permiso. Después de este año, la proporción de categorías de importación sujetas a permiso ha caído en forma dramática. Como se verá más adelante, el proceso de liberación parece ser permanente, no sólo por la reducción en el número de productos sujetos a control, sino también por la adhesión de México al GATT.

El período 1979-1985 es conocido como el del —Boom Petrolero”⁵⁴ el cual está caracterizado por la fuerte expansión del gasto del sector público, lo que fue posible por el incremento de la deuda externa, la que en términos nominales, pasó de 6,641 millones de dólares en 1971, a 20,094 en 1975 y a 84,874 millones de dólares en 1982; de manera tal, que una porción importante de la deuda externa contraída, terminó financiando la fuga de capitales.⁵⁵

Finalmente en 1976, el tipo de cambio fue modificado después de un período de 23 años, durante el cual se mantuvo a 12.50 pesos por dólar; pasando a 15.40 pesos por dólar en 1976 y 22.50 en 1977.

Afortunadamente los ingresos por concepto de exportaciones petroleras se incrementaron en forma cuantiosa, pero las importaciones crecieron rápidamente y las exportaciones fueron perdiendo competitividad.

En 1982, México se declaró incapaz de pagar su deuda externa y desde entonces, el país se ha embarcado en un programa de ajuste estructural en un

⁵⁴ Boom petrolero: Se refiere principalmente al periodo 1976-1982, donde se dio un impulso significativo a la exploración, explotación y comercialización del petróleo, además se descubrieron un conjunto de nuevos yacimientos petrolíferos y por lo tanto se petrolizó la Economía Nacional, es decir, se tomaron como eje fundamental del desarrollo económico y social, los ingresos petroleros.

⁵⁵ Se entiende por fuga de capitales la salida masiva e importante de las ganancias financieras producidas del interior de la economía nacional, motivada por diversos factores coyunturales, como un período de relativa recesión, presiones fiscales o desconfianza del sector empresarial a las políticas económicas del gobierno y también la búsqueda de otras perspectivas de interés en el extranjero.

intento de corregir sus desequilibrios económicos y liberalizar la economía, eliminando en forma gradual las diversas fuentes de distorsiones que se crearon. Los tres principales instrumentos de política económica que sirvieron para concentrar recursos en el sector industrial en las pasadas cuatro décadas, fueron la política cambiaria⁵⁶, la política comercial⁵⁷ y la intervención directa del Sector Público.⁵⁸

⁵⁶ Política cambiaria: La política cambiaria se refiere a las diversas normatividades y disposiciones para establecer la relación del peso con otros signos monetarios del extranjero.

⁵⁷ Política comercial: La política comercial es el conjunto de leyes, acuerdos y normas que rigen la actividad comercial, principalmente el comercio exterior

⁵⁸ Intervención directa del sector público: Se refiere a la participación de propiedad, control y gestión que el gobierno puede tener en determinado sector productivo o de servicios.

1.2.2. El comercio exterior de México a partir de la liberación del comercio y la apertura comercial

A partir de 1982, México inicia definitivamente la liberación económica y la apertura comercial, la cual se inicia con la mayor liberación del régimen de las importaciones, decretada en julio de 1985.⁵⁹ Aproximadamente 3,600 fracciones arancelarias, la mayoría referentes a bienes intermedios y de capital, se liberaron del control dejando sólo 908 sujetas a permiso, las que incluían determinados productos bajo control, como los agrícolas, el petróleo crudo, los productos petroleros y la mayor parte de los bienes de consumo final, tales como alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y automóviles, entre otros.

Para evitar una ola de importaciones como consecuencia de la liberación comercial y para reinstaurar la subvaluación del peso, que se había ido perdiendo en el transcurso de los dos años anteriores, el tipo de cambio oficial se devaluó un 22% después de las reformas.

Tal liberación del régimen de las importaciones, combinada con la devaluación de la moneda, implicó un cambio en la política de comercio exterior. Por primera vez en la historia de la política económica de México, se tomaron medidas

⁵⁹ En el sexenio de Miguel de la Madrid, desde 1985 para ser exactos, un puñado de jóvenes economistas, partidarios de desplazar al estado por el mercado, maniobraron con habilidad y lograron arrebatar el poder a los políticos tradicionales...Ya en el poder, los tecnócratas-políticos se dijeron portadores de una ideología que presentaron como ciencia distinta y superior a la que había fracasado bajo el neopopulismo locuaz o frívolo de Luis Echeverría y de José López Portillo, y en ella fincaron su legitimidad. Se trató de una ideología manufacturada en las grandes universidades norteamericanas, notablemente en la de Chicago...Desde la perspectiva de estos economistas encabezados por Carlos Salinas de Gortari, la lógica de la oferta y la demanda globales era la vía más eficiente en la asignación de recursos; era la única forma de superar el subdesarrollo e introducir a México al selecto grupo de los países triunfadores." (Meyer, Lorenzo, 1995: 29-30).

Esta política económica, no era otra sino la construcción de los cimientos para la edificación del neoliberalismo que nació con un enfoque acerca de la economía, la sociedad y el individuo contrario al Estado interventor en la economía. El objetivo del neoliberalismo ha sido arrancar al Estado las prerrogativas para intervenir en la economía, consolidar la privatización de los bienes de éste y dejar que las llamadas fuerzas del mercado distribuyan los recursos con base en la eficacia y efectividad de los —diferentes actores económicos—.

significativas de liberación comercial en un momento en que la situación de la balanza de pagos no era en absoluto prometedora.

Por primera vez se reconoció implícitamente que las políticas restrictivas a la importación no son el instrumento apropiado para mantener la balanza de pagos en equilibrio y se concedió al tipo de cambio el lugar que merece a este respecto.

La estructura arancelaria sufrió cambios importantes en 1986, sobre todo en los primeros seis meses. Al principio del año, se eliminó el nivel arancelario de 100% y las fracciones correspondientes se conjuntaron en el nivel de 50%. A finales de abril se llevó a cabo la primera ronda de un esquema calendarizado de desgravación arancelaria, según el cual, se reduciría la escala arancelaria de 0-50% de estas fechas a una de 0-30% hacia fines de 1988.

El tope era de 20% y sólo existían 5 niveles arancelarios. La primera ronda implicó la reducción de los siguientes niveles: el de 50% bajo a 45%, el de 40% a 37%, el de 30% a 27.5%, el de 25% a 22.5% y el de 20% a 17.5%.

Además el nivel de 5% se eliminó y se conjuntó con el nivel de 10%. Todo junto dio lugar a una reducción del promedio arancelario de 28.5% a 24.5%.

Durante 1986 se eliminaron permisos para algunos alimentos, productos de madera, muebles metálicos, cierta maquinaria eléctrica y no eléctrica y algunas partes. La cobertura de permisos sobre producción interna, descendió de 47.1, a 39.8%.

En el transcurso de 1987, se removieron los permisos para bebidas, medicinas, cosméticos, artículos de plástico y calzado, algunos equipos electrónicos, aparatos electrodomésticos y juguetes, entre otros. En abril de 1988, las prendas de vestir se agregaron a la lista, dejando solamente un núcleo duro bajo control; apenas 23% de la producción interna.

El avance más significativo ocurrió, sin embargo, en el terreno de los aranceles. En marzo de 1987, se llevó a cabo la segunda ronda del esquema de desgravación arancelaria, la cual redujo la tasa máxima de 45 a 40% y la medida arancelaria de 24.5% a 22.7%.

La tercera ronda estaba prevista para diciembre de 1987, pero en su lugar se realizó una reducción arancelaria mucho más ambiciosa que rebasó las rondas tres y cuatro en su conjunto. De hecho, en diciembre de 1987, las tasas arancelarias, se redujeron a la mitad de su valor anterior, lo cual situó la tasa máxima en 20% frente a la de 30%, planeada para octubre de 1988, según el esquema original. Así, el promedio arancelario bajó de 22.97, a sólo 11.8%.

Después de la desgravación arancelaria de diciembre de 1987, el carácter restrictivo del régimen arancelario mexicano era comparable al de los principales países avanzados.

La apertura, si bien generó un incremento en las importaciones, también ha permitido indirectamente un aumento de las exportaciones, incluyendo las no petroleras; en 1982 (año en el que se establecieron las bases del actual modelo económico) el comercio exterior estaba sustentado en las exportaciones petroleras que representaban el 76% de las ventas al exterior, mientras que las exportaciones de bienes alcanzaban el 23.4%.

La medida de liberación del comercio exterior, para racionalizar y aumentar la producción, tienden a ocasionar desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que es necesario instrumentar medidas proteccionistas tales como establecer sistemas generalizados de permisos previos a la importación y un aumento a los aranceles, si bien estas medidas tienen efectos positivos en el corto plazo, no corrigen de fondo el problema y provocan patrones de protección que no corresponden a las prioridades que se pretenden.

Dado que el Proteccionismo Industrial es una importante política común en los países menos desarrollados (cuya estructura económica es predominantemente agrícola) y el proteccionismo agrícola es una importante política en los países avanzados (cuya economía es predominantemente industrial), las dos preferencias podrían resumirse en el concepto de una "Preferencia por el equilibrio económico"

Los productos agrícolas reciben bajo el GATT un trato diferente del otorgado a los productos industriales. En este último los países más avanzados protegen sus industrias, o una parte de ellas, tanto como su agricultura, y negocian sus reducciones arancelarias sobre los productos industriales.

La protección de las industrias que compiten con las importaciones tenderá hasta cierto punto a reducir las exportaciones industriales y la producción no industrial.

La protección de las industrias que compiten con las exportaciones disminuye las exportaciones industriales al elevar su costo de producción, ya sea por la elevación de los precios de los factores productivos comunes a ambos sectores de la industria o del costo de los productos del sector productivo utilizados como insumos en el sector exportador.

El subsidio directo pagado con recaudaciones tributarias, el subsidio indirecto a través de concesiones fiscales que impliquen pérdida de recaudación y el subsidio indirecto a través de un arancel, equivale a un impuesto específico sobre el consumidor cuya recaudación se entrega al productor del bien, en tanto que produce el bien y el gobierno por cuanto el productor no pueda competir con los importadores.

El subsidio directo es más eficiente que el arancel para promover la producción porque evita el costo del consumo del arancel.

Prosiguiendo con nuestra exposición, diremos que a partir de 1988 se instrumentó el Pacto para la estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que aceleró la aplicación de medidas para la recuperación del crecimiento económico.

Por otra parte, durante el periodo comprendido entre 1989 y 1993, la primera etapa de apertura no se modificó, por el contrario se consolidó en el mes de noviembre de 1993, sólo 192 fracciones continuaban sujetas a permisos de importación; el arancel promedio se ubicaba en un 13%, el promedio ponderado en un 11.4% y la dispersión arancelaria en 4.7%.

Hemos de aclarar, retrocediendo un año, que en 1992, ya sólo 10.7% del valor de las importaciones estaban sujetas a permisos de importación.

Es un hecho innegable el papel que ha jugado en este proceso de apertura la industria maquiladora establecida en el territorio nacional quienes han podido importar libres de arancel, partes, componentes, herramientas, maquinaria y otros insumos necesarios para fabricar bienes destinados fundamentalmente a la exportación.

En este mismo orden de ideas, a partir del 1º de enero de 1994, el país pone en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conformando una de las áreas de libre comercio de mayor importancia en el mundo, y en enero de 1995 entraron en vigor los tratados de libre comercio Colombia y Venezuela (Grupo de los 3), Costa Rica y Bolivia, esto marcó la pauta para que en los subsecuentes años México continuara suscribiendo más Tratados de este tipo con: Nicaragua, Chile, la Comunidad Europea, Israel, El Salvador, Guatemala y Honduras, Uruguay. Provocando así una creciente participación en las negociaciones para el acuerdo de nuevos Tratados de libre comercio con otros países de América Latina, y en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual, el cual tiene por objeto eliminar progresivamente las barreras arancelarias al comercio y las inversiones. Además de lo anterior cabe

mencionar la participación en el Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico APEC, del cual México fue la Sede en el año 2002.

Si se observa, la tendencia del mercado internacional apunta a una transformación global muy amplia que está dando origen a un nuevo orden mundial, con un alto grado de dependencia de los mercados.

1.2.3. El comercio exterior de México ante la globalización de la economía mundial⁶⁰

Ante todo, nos deberán bastar estos apuntes, sin necesidad de que por el momento, tengamos que profundizar con más intensidad en el tema que abordaremos a continuación, sobre todo, porque como ya lo anotamos en el punto 1.2 de nuestra investigación, la globalización es un tópico muy recurrente y polémico, sobre todo a partir de la definición misma y porque no encontraremos consenso en el pensamiento económico para diferenciar a partir de cuándo se inicia la globalización de la economía mundial, particularmente si nos centramos en el siglo XX.

Centremos nuestra atención en las etapas del proceso de la globalización de la economía mundial. —Se afirma que en el último siglo ha habido tres olas o etapas de globalización incluida la actual cuyo inicio se sitúa entre fines de los setenta y principios de los ochenta. La primera se desarrolló desde fines del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial y se caracterizó por un fuerte crecimiento del comercio y de la inversión foránea...En efecto, se considera que el periodo comprendido

⁶⁰ Señala el Dr. Lorenzo Meyer: —En una entrevista que se le hizo en 1993 al profesor Samuel P. Huntington, el politólogo más famoso de Harvard, éste reafirmó lo que ya había expuesto en su artículo de *Foreign Affairs*, “*The Clash of Civilizations?: México* —dijo Huntington— es una de las tres naciones del mundo, al lado de Rusia y Turquía, que atraviesa por un proceso de redefinición en términos de conmutar de una civilización a otra...México es un país en transición, que ha decidido abandonar la cultura latinoamericana para abrazar, en su lugar, a la norteamericana”. Esta decisión, en realidad, no fue exactamente de México como sociedad, sino de su grupo dominante”, pero supone que el resto de la sociedad la ha aceptado. Que el TLC no fue, no es y no puede ser, un mero tratado comercial como pretendieron sus autores, es algo obvio. Bajo el manto de un razonamiento económico, el tratado cubre algo más importante: un proyecto político que busca poner al nuevo modelo mexicano de desarrollo bajo la protección económica y política de la superpotencia vencedora de la guerra fría: Estados Unidos. Sin embargo el profesor Huntington va mucho más lejos e interpreta esa integración de México a Estados Unidos, como algo tan profundo que es equivalente a lo que sucedió hace casi quinientos años: un cambio de civilización...una civilización está determinada por su lengua, historia, religión, costumbres e instituciones, así como por el elemento subjetivo de autoedificación...En la misma entrevista, Huntington señaló que en 1991 le visitó un alto consejero del presidente Carlos Salinas” y le describió en detalle las transformaciones que el gobierno mexicano estaba llevando a cabo, Al concluir la exposición, el profesor emitió su juicio: —Es de lo más impresionante. Me parece que básicamente lo que se proponen es cambiar a México de un país latinoamericano a uno norteamericano”. El asesor de Salinas le respondió, gratamente sorprendido —¡Exactamente! Es precisamente lo que nos proponemos. Pero por supuesto que jamás podremos decirlo públicamente” (Meyer, Lorenzo, 1995: 43-45).

entre 1895 y 1914 constituyó la —era de oro” del comercio y la inversión a nivel mundial.

De la Primera Guerra Mundial a la gran depresión de 1929-1933 hubo un claro retroceso en el comercio internacional, siendo de tal magnitud que la proporción del comercio de mercancías respecto al PIB de 1913 no se volvió alcanzar sino hasta finales de los sesenta y a lo largo de los setentas...La segunda etapa comenzó en los cincuenta y se prolongó durante toda la década siguiente hasta concluir en los setenta por el crecimiento de la productividad y el inicio de una época de estancamiento con inflación en los Estados Unidos y Europa. Fue también un periodo de rápida expansión comercial, así como de gran crecimiento de la Inversión Extranjera Directa. La tercera y actual etapa de la globalización, iniciada durante los ochenta, se distingue de sus predecesoras por: i).- El papel de las nuevas tecnologías. ii).- La aparición de empresas globales. iii).- La mayor internacionalización de los mercados financieros. iv).- La desregulación de los países miembros de la OCDE. v).- El incremento del comercio intra-industrial. vi).- La apertura de países miembros de la OCDE. vii).- El nuevo tipo de organización flexible en la producción”. (Kuri Gaytán, Armando, 2007: 23).

Sin duda, en la presente investigación nos interesa analizar el comercio exterior de México ante la globalización de la economía mundial a partir de la tercera y actual etapa de la globalización de la economía mundial.

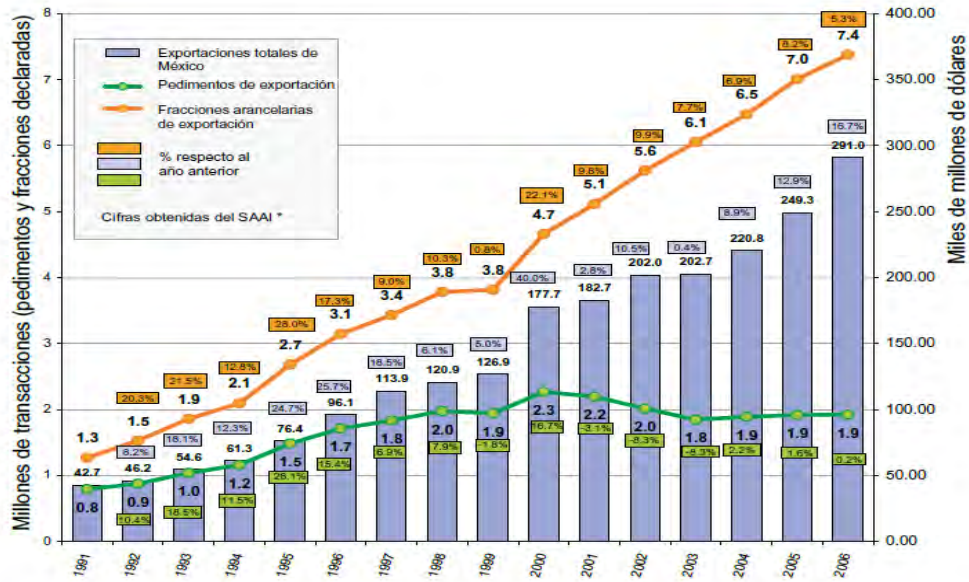
Hemos visto la manera en que la economía mexicana, y en especial la política comercial se ha orientando desde la década de los ochenta hacia la liberalización del comercio, y que a partir de mediados de los noventa se profundiza dicho proceso con la firma, primero con cuatro Tratados de Libre Comercio (TLCAN, Mex-Colombia, Venezuela, Mex-Costa Rica, Mex- Bolivia) y que en los subsecuentes años suscribe once Tratados y un Acuerdo de Asociación Económica con Japón. Hecho que representa la vinculación con cuarenta y dos países, en tres continentes, lo que probaría su completa inserción en la

globalización de la economía mundial y por ende, de una mayor interdependencia con otros Estados.

Según cifras oficiales, desde que el comercio exterior de México se insertó en la globalización de la economía mundial, las exportaciones se han duplicado cada cinco años sobre todo a partir de 1994 en que entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que en promedio se puede hablar de un crecimiento anual del 13.8%. En el caso de las importaciones, estas también se han duplicado en la misma proporción pero cada siete años, dando como resultado un 11.2% de crecimiento promedio anual.

El detalle de los crecimientos del comercio exterior lo podemos observar en las siguientes gráficas.

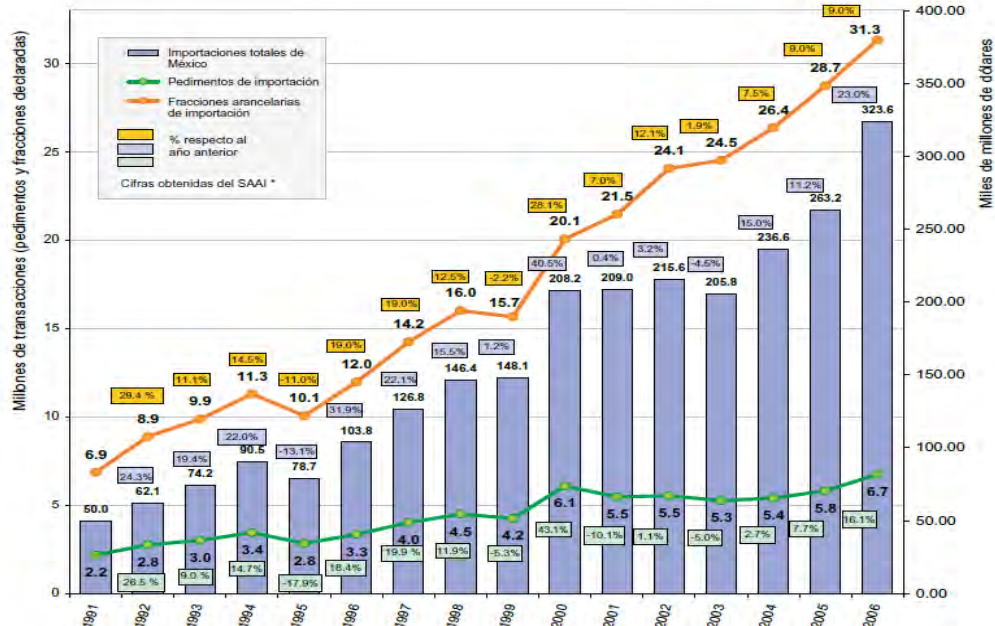
Exportaciones



* La Administración General de Aduanas registra en el SAAI la totalidad de operaciones de comercio exterior que generan los pedimentos o registros administrativos de entrada y/o salida de mercancías por todas las aduanas del país.

Fuente: Plan de Modernización de las Aduanas 2007-2012, página 10.

Importaciones



* La Administración General de Aduanas registra en el SAAI la totalidad de operaciones de comercio exterior que generan los pedimentos o registros administrativos de entrada y/o salida de mercancías por todas las aduanas del país.

Fuente: Plan de Modernización de las Aduanas 2007-2012, página 11

Cifras del comercio exterior durante los últimos años

Con base en los datos publicados en el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. —Las operaciones de comercio exterior registraron en los últimos seis años un crecimiento promedio de 83.73% en valor declarado de mercancías, 3.82% en número de pedimentos tramitados y 71.50% en recaudación de contribuciones al comercio exterior...Las importaciones provenientes de Asia crecieron tanto por avión como por barco en 20.2% y en 43.8%, respectivamente, de 2005 a 2006. Las exportaciones por vía marítima crecieron en 32.3%, siendo Asia la región con mayor crecimiento, 52.9% de 2005 a 2006”. (Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 10).

En cuanto a los medios de transporte utilizados en las importaciones, así como el valor y procedencia de éstas se muestra en los siguientes cuadros correspondientes al año 2006:

Importaciones

Transporte	Porcentaje	
Carretera	48.8 %	
Aéreo	7.5 %	
Ferrocarril	7.7 %	
Marítimo	21.4%	
Otros	14.6%	
Procedencia vía aérea		
Procedencia vía aérea	Porcentaje	Valor en dólares de EUA
Asia	10.1 %	6,308 mdd
Norteamérica	59.6 %	5,475 mdd
Unión Europea	16.8 %	5,475 mdd
Procedencia vía marítima		
Procedencia vía marítima	Porcentaje	Valor en dólares de EUA
Asia	30.9 %	16,938 mdd
Norteamérica	19.6 %	10,769 mdd
Unión Europea	26.6 %	14,594 mdd

Valor total de las importaciones 2006: **256,205 millones de dólares**

Fuente: Plan de Modernización de las Aduanas 2007-2012, página 73

Exportaciones

Transporte	Porcentaje	
Carretera	54.0 %	
Aéreo	3.8 %	
Ferrocarril	9.6 %	
Marítimo	22.6 %	
Otros	10.0 %	
Procedencia vía aérea	Porcentaje	Valor en dólares de EUA
Asia	10.1 %	960 mdd
Norteamérica	59.6 %	5,672 mdd
Unión Europea	16.8 %	1,603 mdd
Procedencia vía marítima	Porcentaje	Valor en dólares de EUA
Asia	8.0 %	4,542 mdd
Norteamérica	63.3 %	35,836 mdd
Unión Europea	15.4 %	8,744 mdd

Valor total de las exportaciones 2006: 250,461 millones de dólares

Fuente: Plan de Modernización de las Aduanas 2007-2012, página 74

Valor de las operaciones de comercio exterior

La suma del valor bruto de las mercancías importadas y exportadas de acuerdo a la misma fuente registró en 2006, 506,666 millones de dólares, lo que representó un incremento del 14 % con relación a los 435,409 millones de dólares reconocidos en 2005.

Para México, el comercio exterior representa más del 60% de su Producto Interno Bruto.

Significativa es para México la recaudación por concepto de las operaciones del comercio exterior, así tenemos que durante el año 2006, por dicho concepto de obtuvieron ingresos por 207,539 millones de pesos, lo que representan 21.9% de la recaudación tributaria neta del país.

Cabe aclarar que en las operaciones comerciales el Impuesto al Valor Agregado contribuyó con 171,351.3 millones de pesos, es decir, el 82.6% del total de la

recaudación. Mientras que el Impuesto General de Importación sumó la cantidad de 30,652 millones de pesos, lo que representa el 14.8% de la recaudación.

El crecimiento anual compuesto de la recaudación en términos reales por comercio exterior de 2000 a 2006 ha sido de 4.5%.⁶¹

Todos estos datos nos dan muestra que México constituye una de —las experiencias más apegadas a la ortodoxia neoliberal—, mostrado por los Organismos financieros mundiales como un ejemplo a seguir en el modo de integrarse a la economía mundial, de orientar su economía a las exportaciones lo que sin duda ha motivado una mayor dependencia mexicana con relación a los Estados Unidos de América, esto en todos los rubros.

Esta dependencia con el país del Norte sin duda, ha frustrado una mejor inserción en la economía mundial. De ahí que sostengamos que la globalización de la economía mundial es desigual; pero que podría revertirse en el caso mexicano dicha desigualdad al buscar nuevas alternativas de inserción en donde el comercio internacional constituya una palanca para tales propósitos, de ahí que éste continúa siendo al igual que el Sistema Aduanero de México, los principales actores en el tema central de la seguridad y facilitación del comercio mundial.

⁶¹ Cfr. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 13.

1.3 El establecimiento del Sistema Aduanero de México

Conocido es que después de consumada la conquista de los pueblos Mesoamericanos, España cierra el comercio, no era posible comerciar sino por determinadas personas, quienes establecían la cantidad y la forma por ciertos puertos, es decir, se monopolizó la actividad comercial.

—Como era natural, las providencias que sobre esto dictaron los Reyes Católicos, D. Fernando y D^a Isabel, luego que descubrió Cristóbal Colón, bajo sus auspicios, esta nueva parte del mundo, fueron marcadas con el espíritu mezquino que dominaba en aquella época, pues además de las restricciones que contenían respecto del modo en que había de hacerse el comercio con las colonias trasatlánticas y de las personas que únicamente podían tomar parte en él, limitaban la facultad de hacerlo directamente á solo las ciudades de Sevilla y Cádiz, para lo cual se estableció en la primera la gran Casa de Contratación de Indias , y en la segunda un juez dependiente de aquella oficina principal, con el objeto de hacer allí los registros y evitar todo fraude.

Estas providencias, ratificadas después por reales cédulas de 15 de mayo de 1509, 14 de septiembre de 1519, 27 de abril de 1531 y 7 de agosto de 1535, formaron por mucho tiempo el único reglamento para el comercio entre la España y sus nuevos establecimientos de América; pues aunque por una Real Orden de 15 de enero de 1529 se concedió también permiso de hacerlo directamente a los puertos de la Coruña, Bayona, Avilés, Laredo, Bilbao, San Sebastián, Cartagena y Málaga.” (Lerdo de Tejada, Miguel, 1967: 7-8).

La Casa de Contratación de Sevilla, se estableció el 20 de enero de 1503, por Real Cédula de Isabel la Católica y se creó como el primer órgano cuyas funciones específicas eran velar por los intereses de la Corona sobre las tierras recién descubiertas en América. La Casa de Contratación de Sevilla poseía un grupo de receptores quienes se encargaban de cobrar los derechos de la Corona,

especialmente el llamado —quinto real” respecto a las mercancías que se comerciaban a raíz del establecimiento de las nuevas rutas al Nuevo Mundo.

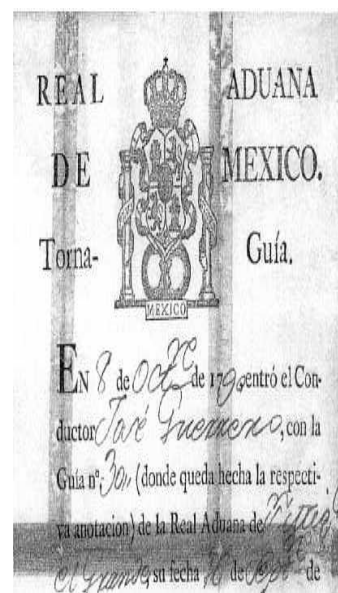
Sevilla y Cádiz son declarados los principales centros comerciales y conservan el monopolio del comercio, sólo estos dos centro podían recibir y enviar mercancías a América, de manera tal que por *Real Orden* del Rey Carlos I, expedida el 15 de octubre de 1522, se dispuso exigir que en Veracruz se cobrase el 7% de derecho de *almojarifazgo* por las mercancías introducidas por ese lugar. —El derecho de *almojarifazgo* o de *portazgo*, no se estableció en España, respecto del comercio de Indias sino hasta el año de 1543, aunque es indudable que en todos los puertos de éstas comenzó a recaudarse luego de que en ellos se establecían las respectivas autoridades, entre las que se contaban siempre los oficiales de la caja real, que eran los encargados de colectarlo”. (Lerdo de Tejada, Miguel, 1967: 13).

Habría que sumar al *almojarifazgo* otros impuestos aplicados al comercio como el llamado derecho de *havería* (para cubrir los sueldos o haberes de la armada, 5% sobre el valor del oro, perlas, azúcar, cueros y todas las mercancías que fueren de la Indias); el de *toneladas* (establecido en 1569), cuyo objeto era sufragar los gastos de la Universidad o cofradía de navegantes o mareantes; finalmente, el derecho de *almirantazgo*, considerado como cantidad aplicable por cada bulto de mercancías, siendo la principal de 2.5 pesos sobre cada quintal de fierro que viniera a la Nueva España, —la de un peso sobre cada tonelada de todos los buques. Las *alcabalas*, el *derecho de anclaje* que debían pagar las embarcaciones mayores (diez pesos seis reales) a su ingreso al puerto de Veracruz.

José María Ots y Capdequí, afirma: —La Casa de Contratación de Sevilla, fue, al propio tiempo que el organismo rector del comercio peninsular con las Indias, una institución de gobierno con atribuciones políticas —singularmente en el orden fiscal—, una pieza importante en el ramo de la Administración de Justicia y un factor poderoso para el estudio de la geografía colonial y de la ciencia náutica de la época”. (Ots y Capdequí, 1968:106).

La Casa de Contratación de Indias en Sevilla se establece con tres propósitos: Primero, dirigir el comercio y la navegación a las tierras de América. Segundo, constituirse en el tribunal de justicia mercantil y, Tercero, -ser una institución científica que estudia, enseña y resuelve los problemas marítimos y cartográficos.⁶²

Curiosa resulta la concepción que del comercio tenían los españoles radicados en México, lo entendían como —al importación de mercancías del otro lado de los océanos, de Sevilla y Manila, y no el intercambio de productos locales. Las grandes fortunas a que se referían, estaban basadas en el comercio internacional y no en el interior, porque hasta fines de la época colonial, las clases acomodadas de la Nueva España siguieron exigiendo grandes cantidades de textiles, hierro y acero de Europa, vino, aceitunas y aguardiente de España, cacao de Caracas, cera de la Habana, sedas chinas y calicó hindú. A cambio de todo ello México exportaba monedas de plata, cochinilla y, después de 1790, un poco de azúcar”. (Brading, D.A, 2004: 135).



Tornaguía de la Real Aduana de México (BNAH). Imagen tomada de Imagen tomada de Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C Las Aduanas de México: 37

En razón del movimiento del tipo de mercancías, es que las aduanas de Veracruz y Acapulco desempeñaron un papel muy importante y una fuente de ingresos para el erario Público, pese a que los galeones que partían primero de Sevilla (1550-1778) y posteriormente de Cádiz, sufrían frecuentes retrasos de uno y cuatro años.

Venían de España a América pequeñas embarcaciones conocidas como *avisos*, cuyo objeto era el de transportar sólo correspondencia del gobierno y personas, estaban autorizadas para cargar pequeñas cantidades de mercancías, en sus

⁶² Cfr. Muro Orejón, Antonio, 1989: 265.

inicios sólo tocaban tierras del Nuevo Mundo dos veces al año y posteriormente se incrementó el número de viajes a ocho y en 1765 se autorizó que viniese una cada mes a las Antillas y la Nueva España.

Con motivo del incremento en el comercio mundial, la utilización de embarcaciones de gran calado y ante la imposibilidad de utilizar los puertos de Sevilla, la Casa de Contratación se traslada a la ciudad de Cádiz en 1717 pese a las protestas de los sevillanos quienes se vieron afectados por aquella medida. A esta situación geográfica habría que agregar el cambio de las políticas en España como consecuencia de la llegada de la Casa Borbón a través de Felipe V, quien asume y dura en el trono de 1700 a 1724 y quien emprende grandes reformas políticas y administrativas.

La ciudad y el puerto de Cádiz fueron el centro de todo el comercio que se realizaba con América y la propia España. Era —el paraje a donde todos los negociantes franceses, ingleses, flamencos, holandeses, alemanes e italianos envían no sólo las mercaderías a Europa, sino también una parte muy considerable de las Indias Orientales, para conducir las a la América Española—. (Chávez Orozco, Luis, 1958: 12).

Los monopolios tanto en la actividad comercial como en la navegación quedaron eliminados, sobre todo, a partir del establecimiento de nuevas reglamentaciones y a causa de la liberalización del comercio que —terminaba igualmente con la exclusividad del puerto gaditano. —

No es sino hasta la etapa de los Borbones en que se comienza a —liberalizar” el comercio, en 1778, se autorizaron diversas franquicias mercantiles, el llamado sistema de flotas.⁶³ Mecanismo que estuvo vigente hasta aquél año.

⁶³ En 1561, por temor a los corsarios que infestaban los mares y a que los buques cargasen o descargasen ocultamente en las costas de España o de Portugal, eludiendo el pago de los impuestos reales, se llegó a ordenar que no saliese de Cádiz ni de Sanlúcar nao alguna sino en

Finalmente, la Casa de Contratación de Indias cierra sus puertas con motivo de la expedición del Real Decreto, dado en Aranjuez el 18 de junio de 1790. Se establecen aduanas quienes se encargan específicamente de la recaudación del comercio exterior.

Por Real Orden de 1805, 1808 y posteriormente del 17 y 27 de mayo de 1809 se autorizó descargar mercancías provenientes de España hacia América por “*donde más les acomodase*”, esto implicaba que podrían realizarse las operaciones en el puerto de Campeche, que recibía las embarcaciones que partían de la isla de Cuba, quien a su vez las recibía de España. También se habilitó el llamado puerto de Sisal en Yucatán. El 19 de julio de 1819 se permitió el acceso mercantil por el puerto de San Blas y en las Californias. Un año más tarde, en 1820, quedaron en operación para el comercio exterior los puertos de Tlacotalpan, Matagorda, Matamoros, Soto la Marina y Pueblo Viejo en Tampico. En el océano Pacífico se abrió el puerto de Mazatlán.

La actividad comercial de México inauguraba una nueva etapa, Veracruz ya no era el único puerto habilitado para el comercio exterior.

Pese al esquema de comercio diseñado por la Metrópoli, de la incipiente apertura comercial durante la reforma borbónica, no es sino hasta el 15 de diciembre de 1821 en que la Junta Provisional Gubernativa establece la primera Ley Sobre Comercio Exterior, en que se preceptúan aranceles para algunas mercancías y para otras quedan exentas.

Se abren los puertos de Veracruz, Acapulco, Sisal Campeche y San Blas, Tlacotalpan, Matagorda, Soto la Marina, Pueblo Viejo y Tampico. Por Ley se ordena el establecimiento de las primeras aduanas.

flota, -pena de pedimento de ella y de cuanto llevase -y que cada año fuesen dos flotas con naves para tierra firme y Nueva España” (Macedo, Pablo, 1989: 15-16).

—Encuanto a importaciones, se declararon libres de todo derecho el azogue (nombre vulgar del mercurio), los instrumentos para las ciencias y la cirugía, las máquinas útiles para la agricultura, la minería y las artes, los libros impresos no empastados, con prohibición de los contrarios a la religión y a las buenas costumbres, las estampas de principios de pintura, escultura y arquitectura y los modelos y diseños que sirviesen para la enseñanza, con la misma prohibición de los contrarios a la religión y buenas costumbres, la música escrita e impresa, las plantas vivas y las simientes plantas exóticas, el lino en rama y los animales vivos.

En cambio, se prohibió la entrada del tabaco y del algodón en rama, de la cera labrada, de la pasta en fideo, de los galones y blondas de seda o metal y de ambas materias, del algodón hilado número 60 o en que no entraran menos de sesenta madejas de libra y la cinta de algodón blanco y de colores. En cuanto a los comestibles, se mandó continuar la observancia de la prohibición vigente, mientras otra cosa se resolvía”. (Macedo, Pablo, 1989: 47).

Como paréntesis diremos que en 1789 se estableció el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos de América con dos objetivos. El primero, para proteger el desarrollo de una nueva nación que se dirigía hacia la bancarrota en el siglo XIX. Los Estados Unidos de América, vinieron practicando un proteccionismo sistemático, riguroso e intransigente. El segundo objetivo, la aduana le brindó a dicho país,⁶⁴ su primera fuente de ingresos. De este modo, el Sistema Aduanero se instituyó como el primer ente de orden Público; por el contrario, Inglaterra, durante ese mismo periodo, había alcanzado cierto desarrollo industrial que la colocaba en situación eminentemente ventajosa frente al resto de los países, este estatus privilegiado, le obligaba a pugnar por el librecambismo como principio rector del comercio mundial.

⁶⁴ Los ingresos recabados en la aduana, permitieron la construcción de Academias militares y navales, así como la Ciudad de Washington, la compra de Lousiana, Oregon, Florida y Alaska, la construcción de carreteras nacionales, los ferrocarriles, el Transcontinental. Para 1935, los recaudos de la aduana estadounidense, redujo a cero la deuda nacional del país. Durante cien años, el Servicio de Aduanas constituyó la principal fuente de ingresos del gobierno de los Estados Unidos de América, estos permitieron el financiamiento inicial de su crecimiento.

La política económica, sin duda, constituye la base para el diseño y desarrollo de la política aduanera, de ahí el proteccionismo y el modelo aduanero, se importaron primero de la península Ibérica, que competía con la Inglaterra industrial quien paso a paso fue consolidando el capitalismo a nivel mundial. Posteriormente, los Estados Unidos de América ejercieron una fuerte influencia en México, sobre todo, durante el siglo XIX, veamos cómo se fue desarrollando el Sistema Aduanero de México.⁶⁵

Una vez consumada la independencia de México, se establece el Arancel General Interino para el Gobierno de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio. —Érél figura la siguiente lista de artículos de libre importación: azogue; toda clase de instrumentos para las ciencias y la cirugía, toda clase de máquinas útiles para la agricultura, la minería y las artes; todos los libros impresos, con prohibición de los contrarios a la religión y a las buenas costumbres; estampas sueltas, o en cuadernos, de principios de pintura, escultura y arquitectura y los modelos o diseños de artes que sirvan para la enseñanza; música escrita o impresas; las simientes de plantas exóticas o plantas ya prendidas; lino en rama rastrillado o sin rastrillar; y animales vivos”. (Cosío Villegas, Daniel, 1989: 10).

La lista de mercancías que podrían importarse libremente se amplió mediante el establecimiento el 16 de noviembre de 1827 del segundo Arancel. En los años subsecuentes se decretan nuevos aranceles (1830, 1842, 1843, 1845, 1856, 1872, 1880, 1887, 1891). Esta medida nos ofrece una idea del diseño de la política aduanera emprendida en una etapa de continuas pugnas entre dos tendencias: liberales y conservadores.

El incremento o disminución del número de aduanas en el país también se veía reflejado en cada una de los gobiernos quienes de acuerdo a su política

⁶⁵ Si se observa, la política económica de una u otra forma, determinaba la política del sistema aduanero mexicano que, en su momento, se diseñó con el objeto de que éste se utilizara como un medio para obtener del comercio exterior, los ingresos suficientes para financiar el gasto público.

económica orientaban su número y con ello, la función de éstas que era eminentemente recaudatoria⁶⁶ por lo que los aranceles establecidos a las importaciones eran del 100 % sobre el valor de las mercancías presentadas en aduana en 1821 (aceite, azúcar mascabado y refinada, bacalao, cacao, pimienta, sal, quesos, vinagre) y que en otros años el arancel llegaba a variar del 110% al 131.9% (mantequilla, sal, trigo).

Por otra parte, el Arancel de 1821 con el que se — inicia nuestra historia aduanal—, establece un listado de mercancías en las que estaba prohibida su importación (tabaco en rama; algodón en rama; seda labrada; pasta de fideos; galones; encajes; puntillas; blondas de sólo metal o con mezcla de él; galones de sólo seda; algodón hilado del número 60; cinta de algodón blanca y de colores). Al igual que las mercancías de libre importación, las prohibidas fueron determinadas también según la Administración Pública en turno. Generalmente se prohibieron mercancías (334 grupos) clasificadas como semimanufacturados o manufacturadas materias primas y comestibles so pretexto de proteger la incipiente industria nacional, situación alejada de la realidad toda vez que muchas de las mercancías no era posible fabricarlas en México (carruajes, pianos, coches, o insignificantes como atriles, cigarreras, jaboneras, hebillas, llaves de reloj).⁶⁷



Arancel General Interino e Instrucción para el Gobierno de las Aduanas Marítimas de 1821, primer ordenamiento del México independiente (Biblioteca Nacional de Antropología e Historia (BNAH). Imagen tomada del Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C. *Las Aduanas de México*: 52

⁶⁶ En algunos momentos de la historia de las aduanas, éstas sirvieron de fuente de ingresos para los grupos rebeldes quienes al tomarlas en su poder, establecían los aranceles que debían cubrirse por las mercancías importadas o exportadas, así ocurrió con la toma de las aduanas de Veracruz y Tampico, justamente cuando recientemente se fundó el Banco de Avío en 1831.

⁶⁷ Cfr. Cosío Villegas, Daniel, 1989: 29.

El cobro de las contribuciones se realizaba a través del llamado sistema de aforos, era tomado como base el valor de las mercancías determinado en el arancel, o bien era determinado por los empleados –respecto de los efectos no comprendidos en la tarifa-, el pago debía realizarse dentro de los 90 días siguientes a la importación, el de un 25% del aforo.⁶⁸

Por lo que hace al número de mercancías gravadas con arancel a partir de 1821, fue variando, así en aquel año la lista comprendía 462, al año siguiente se elevó a 543 y en 1837 (dominio de los Conservadores) se redujo a 81, en 1842 fue de 146, y en los años venideros comenzó su etapa ascendente elevándose a 921 en 1891.

En otro ámbito, cuando en la revisión, de la importación de mercancías gravadas si éstas excedían o eran las declaradas, las autoridades procedían al decomiso o confiscación, ello se realizaba a través de la vía judicial.

La apertura del comercio en México, se veía obstruida por el acontecer político de la época, de 1821 a 1829 la importación de mercancías se incrementaba a través de diversos decretos, tanto así que era más factible publicar una lista de aquellas mercancías que sí era posible importar al territorio nacional.

⁶⁸ No se varió este régimen en el arancel de 16 de noviembre de 1827...la lista de artículos prohibidos de elevó a cincuenta y cuatro fracciones...Tres novedades contuvo este arancel, además de permitir que la mitad de los derechos se pagara a los noventa días y la otra a los ciento ochenta, y fueron: la primera, autorizar a los Estados para nombrar interventores que vigilasen la exacta aplicación y cobro de los derechos; y la segunda, establecer el sistema específico, o de que las mercancías pagasen por su número, peso y medida las cuotas fijadas en un tarifa especial incorporada en la ley y ya no por su valor, conservándose el sistema de aforo sólo para los efectos no especificados. El aforo debía hacerse por el Administrador de la Aduana, el interventor o interventores de los Estados y un perito que el interesado nombrara; y los derechos consistían en el 40 por 100 del precio determinado. (Macedo, Pablo, 1989: 48-49).

De este modo, la Ley del 6 de abril de 1830, derogó las prohibiciones establecidas un año antes, los ingresos del Estado se incrementaron a causa de los altos derechos con que se gravaban las importaciones que para ese entonces se ~~liberó~~. Resulta paradójico que por ejemplo, en 1843, a la lista de mercancías a las que se les prohibió la importación se encontraban los formatos impresos de los conocimientos y pedimentos del despacho de las mercancías por las aduanas.



Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas publicado en 1842 (BNAH) Imagen tomada del Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C. *Las Aduanas de México*: 67

Año con año, la lista de mercancías que prohibía su importación al territorio nacional se incrementaba, ello obedecía a las fuertes presiones que ejercían los grandes comerciantes sobre los gobiernos de la época, se comprende que la finalidad era la de proteger el mercado nacional; en este sentido, presionaban a las Cámaras del Congreso de la Unión.

Dicha presunción, sin duda debe despejarse mediante un estudio profundo acerca de los criterios adoptados en materia arancelaria por una u otra Administración que gobernó al país, medidas que, sin duda constituyen un reflejo de la política aduanera diseñada por el Estado.

Durante más de tres décadas, se prohibía o se liberaba la importación, por ejemplo: hilazas, hilo y tejidos de algodón, todo tipo de ropas, sayales, jerga, sarapes, frazadas, almidón, anís, añil, algodón en rama, azufre, botas y zapatos, cominos, jabón, loza ordinaria, miel de caña, monturas oro, carruajes, pólvora, rejas de arado, sebo en bruto o labrado, azúcar, café, harina, manteca, esto por mencionar unas cuantas mercancías de todo un mundo, que año con año se prohibía su introducción al territorio nacional.

La liberación y prohibición que año con año se decretaban por las Legislaturas locales o bien el Congreso, complicaba el sistema aduanero, pues ya no era posible saber cuáles mercancías estaban o no prohibidas para su importación al territorio nacional; esto sin duda, obstaculizaba el comercio.

El 1º de junio de 1853, se restableció el orden al expedirse un nuevo arancel general de aduanas marítimas y fronteras. –Después del arancel de 1853, el último gobierno del funesto don Antonio López de Santa Anna expidió numerosas disposiciones que afectaron el régimen de las aduanas marítimas y fronteras, y excusado es decir que nunca para reformarlo en sentido liberal”. (Macedo Pablo, 1989: 58).

El 31 de enero de 1856, a iniciativa del ministro de Hacienda Señor Manuel Payno, se expidió una Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronteras que sirvió para armonizar el sistema, acabó con las prohibiciones, la lista se redujo a tan sólo dieciocho mercancías. Se permitió la importación de toda clase de víveres, con el pago respectivo de las contribuciones. –Así, por ejemplo, la importación de víveres de todas clases se permitió, aunque pagando derechos, y limitándola al sólo consumo de las poblaciones fronterizas, por los puertos de Matamoros, Acapulco, la Paz y por las aduanas de Camargo, Mier, Piedras Negras, Monterrey, Laredo y Paso del Norte; en el Estado de Guerrero y en toda la Baja California el maíz fue declarado libre de derechos. Yucatán y Chiapas conservaron el privilegio de importar, también sin pagar derechos, salvo los municipales”. (Macedo, Pablo, 1989: 58).

En la citada Ordenanza, se reconocían como *Puertos para el comercio extranjero, aduanas fronteras y puertos de cabotaje los siguientes*, en el Golfo de México: Sisal, Tabasco, Tampico, Campeche, Veracruz, Matamoros, Isla del Carmen, para sólo el comercio del puerto. En el Mar del Sur y Golfo de Cortés: Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlán, Guaymas. En la frontera del Norte: Matamoros, Mier, Monterrey-Laredo, Camargo, Piedras Negras, Presidio del Norte, Paso del

Norte. En la Frontera del Sur: Tonalá, Zapaluta. Son puertos habilitados para el comercio de cabotaje en el Golfo de México: Coatzacoalcos, Tecolutla, Alvarado, Tuxpan, Santecomapan. En el mar del Sur: Zihuatanejo, La Escondida. En el Golfo de California: Cabo de San Lucas, Navachiste, La Paz, Altata.

En otro orden de ideas, las exportaciones, ¿cómo se sucedían?

México, exportaba palo de tinte, el cual siempre estaba gravado, la grana, la vainilla, los metales preciosos. El arancel de 1821,⁶⁹ gravó las exportaciones del oro acuñado, labrado o en pasta con el 2 o 3% de su valor; la plata acuñada con el 3.5%, labrada el 3% y en pasta con el 5%. Resumiendo, podemos señalar: Las mercancías importadas y los caudales que se destinaban a la exportación, no podían circular en la República sino al amparo de documentos que se denominaron *guías* y los cuales marcaban una ruta precisa, de la que los porteadores y fleteros no debían separarse y en la que no podían detenerse más

⁶⁹ Aunque el primer arancel de 1821 estableció que los efectos extranjeros sólo pagarían un derecho de 25 por 100 *ad valorem* en el puerto o lugar por donde se importaran, muy en breve se elevó ese derecho al 40 por 100...en 1853, ocho eran los tipos de impuesto vigentes...y ellos llegaron a penetrar de tal suerte en la organización aduanera, que la Ordenanza o arancel de 1856, en lugar de refundirlos todos en uno solo, no solamente los dejó subsistir, sino que los convirtió en permanentes y los clasificó en cinco categorías, con los nombres de derecho municipal, mejoras materiales, de internación, de contra-registro y de amortización de la deuda pública liquidada y consolidada.

El primero consistía en un real por cada bulto de ocho arrobas de peso, y se destinaba al erario de la municipalidad del puerto; el segundo se elevaba a una quinta parte, o 20 por 100 de los derechos de importación, y debía invertirse precisamente en el pago de los réditos de los capitales que dentro o fuera de la República se levanten para la construcción de caminos de fierro; el tercero consistía en un nuevo 10 por 100 de los derechos de importación, pagadero a la salida de los efectos de los puertos y aduanas fronterizas para las poblaciones del interior; el cuarto montaba a otro 20 por 100 de los mismos derechos, pagadero a la llegada de los efectos a las capitales o poblaciones de los Estados o Departamentos, y el quinto consistía en un 25 por 100 de los derechos de importación, que debía satisfacerse precisamente en la tesorería General de la Nación, en bonos de la deuda pública liquidada y consolidada. ...Igual anarquía reinaba en los derechos de puerto, pues existían el de toneladas, el de aguada, el de muelle, el de practicaje, el de capitanía de puerto, los de sanidad y otros, que variaban de puerto a puerto; y para que nada faltase aquella baraúnda, venían los derechos de consumo...el primero de esta clase que se estableció en México sobre los efectos extranjeros, después de la Independencia fue el que con el nombre de *alcabala* impuso el decreto de las Regencia, fecha 20 de febrero de 1822, el cual ordenó que pagasen en las aduanas interiores los aguardientes y los vinos el 20 por 100...-a la larga lista habría que agregar el- *peaje* o impuesto algunas veces federal otras local y otras concurrente, que se cobraba a todos los carros, coches, animales de carga o silla y aun a simples viajeros a pie, -agréguese a la lista anterior los- impuestos de *patente*, *licencia*, los impuestos de circulación con que gravaba la remisión de plata a los puertos (Macedo, Pablo, 1989: 67).

de cierto tiempo, porque al fin de un período determinado era obligatorio presentar, en el lugar de procedencia de las mercancías, la *torna-guía* o constancia de que la carga había llegado al punto de su destino. Todas estas disposiciones restrictivas llevaban como sanción la pena de decomiso o pérdida de las mercancías... —de esto resultaban beneficiados— los funcionarios, jueces y agentes que intervenían en la aprehensión y en la aplicación de la pena...los contrabandistas y defraudadores del fisco siempre hallaban manera de entenderse con empleados y funcionarios mal retribuidos e inseguros en sus puestos”. (Macedo Pablo, 1989: 63).

Por otra parte, las disposiciones jurídicas que daban sustento a las operaciones de comercio exterior, se encontraban diseminadas en un gran número leyes, ocasionando que los particulares las desconocieran y que las autoridades abusaran de las facultades que la ley les confería.

Como un medio para combatir al contrabando en el norte del país, el Sr. Matías Romero, propuso el establecimiento de un nuevo reglamento del llamado contrarresguardo de la frontera del norte, en 1871, que con el paso de los años se convirtió en “gendarmería fiscal”, -especie de cuerpo de policía organizado militarmente para reprimir el contrabando-.

Las primeras disposiciones aduaneras, del siglo XIX tenían un cariz eminentemente inquisitorial, se sabe que las controversias entre el fisco y los importadores o exportadores se resolvían exclusivamente por la autoridad judicial y no es sino hasta que en 1872, para reclamar las decisiones de las aduanas, se hizo permitiendo a los particulares decidir sobre vía a seguir. Para dirimir las controversias, bien podría elegir la vía judicial o administrativa. De este modo, la vía judicial fue abandonada gradualmente.

Si se observa, nuestra política arancelaria, se movía alrededor de dos tendencias que en el mundo se pregonaban, el proteccionismo o el librecambismo, la nuestra

correspondía a la primera, nuestro proteccionismo no ha sido racional e ilustrado sino puramente empírico y muchas veces de circunstancias, por lo que cabe afirmar que las altas cuotas no han sido factor importante en nuestra evolución industrial” (Macedo Pablo. 1989: 107).

Es conveniente señalar que las autoridades de la Secretaría de Hacienda, por muchos años han tratado de poner orden al Sistema Aduanero Mexicano, con múltiples medias que permitan el flujo comercial, propósitos que se han visto frustrados en más de una ocasión por las circunstancias políticas en que se debatía la vida nacional en el país.

En 1893, el gobierno mexicano emprendió importantes reformas, con el objeto de poner orden en las aduanas, implantar una severa disciplina, clasificándolas en seis categorías, según su importancia. De este modo, en la primera de éstas, los empleados superiores ya no participaban de las penas pecuniarias que se imponían a los particulares.



Código de Procedimientos Aduaneros (BNAH) Imagen tomada del Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C *Las Aduanas de México*: 96



Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1904 (BNAH) Imagen tomada de Imagen tomada del Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C *Las Aduanas de México*: 107

El 19 de febrero de 1900 se creó la Dirección General de Aduanas que, sobre haber aliviado las labores de la Secretaría de Hacienda, descargando la de detalles y pormenores, ha introducido la uniformidad en ciertas prácticas aduaneras, con beneficio del comercio y del erario, y la glosa o revisión técnica de las operaciones de las Aduanas. (Macedo, Pablo: 108).

Con el establecimiento de la Dirección General de Aduanas, se aligeró el trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, nacía una institución autónoma, que carecía de un mando centralizado, que la coordinara y supervisara.

Medida que con el tiempo generó un ambiente de corrupción, ineficacia y entorpecimiento del comercio exterior.

De lo escrito hasta aquí, podemos señalar que las funciones de las aduanas de México han venido cambiando con el paso del tiempo, siendo su principal labor el carácter fiscal y recaudador o bien; para alentar o desalentar el consumo de cierto tipo de mercancías; coadyuvar al desarrollo de la incipiente industria nacional y; atacar el contrabando.

Hasta aquí hemos dibujado los orígenes y el desarrollo del Sistema Aduanero de México, lo dejamos hasta etapa en razón de que volveremos al tema, principalmente en el capítulo cuarto de esta investigación al abordar, sobre todo, los cambios que ha tenido a partir de la consolidación del Estado mexicano una vez concluido el movimiento armado de 1917, etapa que marca un nuevo rumbo al país y que se conjuga con los diversos cambios que se gestan en el ámbito económico y comercial durante las siguientes décadas no sólo de México, sino también, de todos los países mediante la globalización de la economía mundial en la que actualmente nos encontramos inmersos.

CAPÍTULO SEGUNDO

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR, BLOQUES COMERCIALES, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

CAPÍTULO SEGUNDO

ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COMERCIO EXTERIOR, BLOQUES COMERCIALES, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

Introducción

El comercio internacional, en cada una de las etapas históricas del desarrollo del capitalismo ha seguido las pautas establecidas tanto por Inglaterra durante el siglo XIX, como por los Estados Unidos de América en el siglo XX.

Inglaterra, durante todo el siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX, alentó a los diversos países, para que pactaran tratados comerciales en el marco del librecambismo. Se publicitaba que el librecambismo internacional era condición *sine qua non* para la prosperidad mundial.

La Conferencia Económica Mundial de 1927, aceptó la política de Inglaterra y la Sociedad de las Naciones se encargó de practicarla y sugerirla a los gobiernos.

Por su parte, Estados Unidos de América, se opuso a dicha política y como muestra de tal rechazo, estableció obstáculos financieros y económicos al comercio e incrementó sus tarifas arancelarias (Hawley-Smoot), en 1931. Con dicha medida, Inglaterra reforzó su política proteccionista.

Librecambismo y proteccionismo son dos corrientes que han estado en pugna. La primera se ha impuesto al resto de los países tanto por Inglaterra como por los Estados Unidos de América, mientras que la segunda, ha sido la práctica constante de ambas potencias.

En el presente capítulo, se analizará como el librecambismo se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial. La Carta de Comercio y Empleo de La Habana, pilar de lo que más tarde será el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es sin duda, el antecedente más inmediato y la filosofía en que se encuentra detrás del librecambismo.

En mayo de 1944 se llevó a cabo en Nueva York, la Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano, y en el acta final de dicha reunión, se incluyó el punto XXXVI, que recomendaba que el comercio mundial se orientara sobre bases librecambistas. (Reyes Heróles, 1989: 44). Los Estados Unidos de América fueron los promotores de esta política mediante el documento titulado —Proposiciones para una expansión del comercio mundial y la ocupación”, publicado por el Departamento de Estado bajo el número 2411.

También se abordará en este capítulo el origen, desarrollo y estructura de los principales organismos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la Organización Mundial de Comercio; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); los bloques comerciales de América como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en el presente capítulo se abordan, los bloques comerciales de la Unión Europea y Asia. Dichos bloques comerciales tanto de América, Europa y Asia, que se estudian representan el 90% del comercio mundial, de los cuales México es partícipe.

No menos importante resulta conocer el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

Finalmente, en este capítulo también veremos al organismo mundial más importante que agrupa a cerca de 171 Administraciones de Aduanas y, del que se dictan las recomendaciones y disposiciones normativas en materia de aduanas. Analizaremos

dentro de este conjunto de actores a los Servicios de Aduanas después de la consolidación del Consejo de Cooperación Aduanera en 1950.

La anterior estructura, nos permitirá comprender cuáles son los sujetos que se encuentran interrelacionados, su importancia y el papel que desempeñan cada uno en el comercio mundial.

2.1. Organismos internacionales de comercio exterior

El comercio internacional, en cada una de las etapas históricas del desarrollo del capitalismo ha seguido las pautas establecidas tanto por Inglaterra durante el siglo XIX, como por los Estados Unidos de América en el siglo XX.

Inglaterra, durante todo el siglo XIX y durante el primer cuarto del siglo XX, alentó a los diversos países, para que pactaran tratados comerciales en el marco del libremercado. Se publicitaba que el libremercado internacional era condición *sine qua non* para la prosperidad mundial.

La Conferencia Económica Mundial de 1927, aceptó la política de Inglaterra y la Sociedad de las Naciones se encargó de practicarla y sugerirla a los gobiernos.

Por su parte, Estados Unidos de América, se opuso a dicha política y como muestra de tal rechazo, estableció obstáculos financieros y económicos al comercio e incrementó sus tarifas arancelarias (Hawley-Smoot), en 1931. Con dicha medida, Inglaterra reforzó su política proteccionista.

Libremercado y proteccionismo son dos corrientes que han estado en pugna. La primera se ha impuesto al resto de los países tanto por Inglaterra como por los Estados Unidos de América, mientras que la segunda, ha sido la práctica constante de ambas potencias.

El libremercado se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial. La Carta de Comercio y Empleo de La Habana, pilar de lo que más tarde será el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es sin duda, el antecedente más inmediato y la filosofía en que se encuentra detrás del libremercado.

En mayo de 1944 se llevó a cabo en Nueva York, la Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano, y en el acta final de dicha reunión, se incluyó el punto

XXXVI, que recomendaba que el comercio mundial se orientara sobre bases librecambistas.(Reyes Heróles, 1989: 44). Los Estados Unidos de América fueron los promotores de esta política mediante el documento titulado “Proposiciones para una expansión del comercio mundial y la ocupación”, publicado por el Departamento de Estado bajo el número 2411.

Creemos conveniente señalar el origen, desarrollo y estructura de los principales organismos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la Organización Mundial de Comercio; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); los bloques comerciales de América como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en el presente capítulo se abordan, los bloques comerciales de la Unión Europea y Asia. Dichos bloques comerciales tanto de América, Europa y Asia, que se estudian representan el 90% del comercio mundial, de los cuales México es partícipe.

No menos importante resulta conocer el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

Como corolario de lo anterior, es fundamental considerar en la presente investigación al organismo mundial más importante que agrupa a cerca de 171 Administraciones de Aduanas y, en el cual se dictan las recomendaciones y disposiciones normativas en materia aduanera. Analizaremos dentro de este conjunto de actores a los Sistemas de Aduanas después de la consolidación del Consejo de Cooperación Aduanera en 1950.

La anterior estructura, nos permitirá comprender cuáles son los sujetos que se encuentran interrelacionados, su importancia y el papel que desempeñan cada uno en el comercio mundial.

2.1.1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

La Gran Depresión económica 1929-1933, marcó dos hechos históricos importantes: Primero, el clímax a que llegaron las prácticas proteccionistas del comercio mundial y segundo, se implantó un nuevo sistema del comercio internacional, basado en la eliminación de las barreras comerciales, es decir, el impulso de las políticas librecambistas. —En mayo de 1944 se verificó en Nueva York una Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano, y en el acta final de dicha reunión se incluyó el punto XXXVI, que recomendaba que el comercio mundial se orientara sobre bases librecambistas, y se convenía en que para hacer posible que funcionara este principio era indispensable que desde luego se iniciara una reducción general de aranceles” (Reyes Heróles Jesús, 1989: 44-45).

Los Estados Unidos de América, fortalecido después de la Segunda Guerra Mundial y principal potencia económica se enfocó en impulsar un comercio mundial más libre. —El memorándum interdepartamental expedido por la División de Política Comercial del departamento de Estado decía: La única nación capaz de tomar la iniciativa para promover un movimiento mundial de relajamiento de las barreras comerciales es Estados Unidos” (Richard R. Gardner, citado por Curzon Gerard, 1969: 38).

Retirados los escombros de la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional dio muestras de una gigantesca expansión. El activismo de los Estados Unidos de América por establecer al resto del mundo una política librecambista y consolidar una instancia intergubernamental del comercio, fueron los antecedentes para la creación de una organización internacional del comercio.

En marzo de 1945, se llevó a cabo en la Ciudad de México, la Conferencia de las Naciones de América (Conferencia de Chapultepec), en la que los Estados Unidos de América lanzaron a nivel internacional su iniciativa —para elevar el librecambismo a norma de comercio internacional— por el momento, dicha propuesta no fue aceptada por los países que asistieron a la Conferencia.

Meses después, en noviembre de 1945, los Estados Unidos de América, dan a conocer un nuevo proyecto conocido como Carta de Comercio y Empleo de la Habana. —.se presentaron a la consideración de los países del mundo como preparación para celebrar una Conferencia internacional sobre el comercio y la ocupación. En este documento se contienen una serie de propuestas dirigidas a ampliar el comercio mundial a grados máximos y fomentar la ocupación como objetivo expreso. Como medio para el logro de tal objetivo se estatúa la vuelta al librecambismo. El documento norteamericano prevé igualmente la constitución de una Organización Internacional del Comercio que se encargue de la aplicación de las prescripciones o normas contenidas en él” (Reyes Heroles Jesús, 1989: 46-47).

En febrero de 1946 a instancias de los Estados Unidos de América, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, designó un Comité Preparatorio de diecisiete países,⁷⁰ en el que se incluyó a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, quien no asistió. Dicho Comité pretendía la aprobación de una Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas. El resultado de los trabajos de esta Conferencia generó el llamado Proyecto de Londres, en donde se establecieron los principios librecambistas al considerar la situación de los países con menor desarrollo económico. Posteriormente, durante los días del 20 de enero al 25 de febrero de 1947, tienen lugar en Lake Success, New York, los trabajos de la Comisión Preparatoria quien aprobó un nuevo documento en el que fueron borradas las medidas favorables a los países con menor desarrollo aprobadas en Londres. En el nuevo proyecto, se establecieron medidas que facilitaran y aseguraran la consolidación e implantación del libre comercio mundial aún a costa de frenar el precario desarrollo industrial de los países menos desarrollados.

Del mes de marzo al de agosto de 1947, tiene lugar en Ginebra, la segunda sesión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo. En el encuentro se discutieron los resultados de las reuniones

⁷⁰ Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Canadá, Nueva Zelanda, Australia, India, China, Sudáfrica, Brasil, Cuba, Noruega, Chile y el Líbano.

de Lake Success y concluyeron los acuerdos siguientes: 1. El Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y de Comercio. 2. El Proyecto de Carta del Comercio Internacional para ser discutido en La Habana. 3. Se acordó la reducción arancelaria de cuarenta y cinco mil mercancías, agrupadas en veinte listas y que se hacen entre sí los países signatarios, entre ellos, quienes controlaban el comercio mundial que asistieron a la Conferencia. Las reuniones de Ginebra sirvieron de antesala para la preparación de la Organización del Comercio Internacional (OIC).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, tuvo lugar en La Habana, del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. Como resultado de los trabajos de dicho evento, se elaboró un Convenio titulado Carta de La Habana⁷¹ por virtud del cual se establecían los objetivos y principios de la OIC. Detrás de los trabajos de la reunión de Ginebra, se advertía con toda claridad la pugna entre dos concepciones: el de la total participación en el comercio mundial de la iniciativa privada sin la intervención del Estado y por el contrario, aquella tendencia que buscaba la iniciativa del Estado para impulsar el empleo sobre una base nacional.

Al tiempo en que tenían lugar las negociaciones en la Conferencia de La Habana, Estados Unidos de América, celebró una serie de Tratados Bilaterales de comercio, en el marco de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos. El Ejecutivo norteamericano solicitó en 1945 al Congreso que le concediera mayor autoridad para reducir las tarifas arancelarias en más de un 50 % con respecto a los porcentajes existentes. Dicha Ley sólo se había renovado por tres años y vencía a finales de 1948.

Desde la perspectiva de los negociadores norteamericanos, la medida obedecía a persuadir a su Congreso. Reducir las tasas arancelarias permitiría colocar las mercancías norteamericanas en una posición superior frente a las de los británicos.

⁷¹ La Carta de La Habana se encuentra estructurada en nueve capítulos, 106 artículos y 16 anexos. Capítulo I.- Propósitos y Objetivos, Capítulo II.- Empleo y Actividad Económica, Capítulo III.- Desarrollo Económico y Reconstrucción. Capítulo IV.- Política Comercial. Capítulo V.- Prácticas Comerciales Restrictivas. Capítulo VI.- Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos. Capítulo VII.- La Organización Internacional de Comercio. Capítulo VIII.- Solución de Controversias. Capítulo IX.- Disposiciones Generales.

La suscripción de Tratados Bilaterales, fueron pensados con el objetivo de que podrían ser incluidos en un Tratado multilateral en donde el meollo del asunto radicaba en las tarifas arancelarias.

—Estas negociaciones tuvieron lugar entre abril y octubre de 1947 con la participación de 23 países⁷² y conformaron un Acuerdo Provisional sobre Aranceles y Comercio que recogía la regulación establecida en la Carta para las relaciones comerciales y para la protección de los aranceles negociados.” (Millet, Montserrat, 2001: 29-30).

El Congreso norteamericano no aprobó la creación del OIC en los términos en que lo habían negociado los representantes de su gobierno. Por otra parte, afloraron las contradicciones entre las tendencias del comercio mundial, la Carta de La Habana, nunca se ratificó por Estados Unidos de América, sólo Australia y Liberia, lo hicieron, no así el resto de los países que apoyaban el proyecto y como consecuencia, la Organización del Comercio Internacional (OIC) no vio la luz.

No obstante, que el OIC, no sobrevivió, el Acuerdo Provisional, mantuvo las reglas de política comercial enarboladas por Estados Unidos de América en la Carta de La Habana, las cuales fueron incorporadas en un Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT General Agreement on Tariffs and Trade), firmado el 30 de octubre de 1947, en Ginebra, entró en vigor el 1 de enero de 1948 de manera provisional.

La creación de una instancia administrativa que contara con una Secretaría ejecutiva, que sirviera de centro rector de las políticas comerciales fijadas por el Acuerdo, de atender los problemas que surgieran, de abocarse a la logística de reuniones de las Partes contratantes, eran cuestiones que debía atender la OIC que nunca nació. Los países miembros se abocaron exclusivamente a poner en práctica las reglas del Acuerdo con base en las disposiciones prescritas por su legislación nacional.

⁷² Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos de América, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Reino Unido, Rodesia, Siria y Sudáfrica.

En el Artículo XXV, numeral 1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, siglas de su nombre en inglés), se establece: —~~Os~~ representantes de las Partes contratantes se reunirán periódicamente para asegurar la ejecución de las disposiciones del presente Acuerdo que requieren una acción colectiva y, en general, para facilitar la aplicación del mismo y que se puedan alcanzar sus objetivos...” supuesto que debía recaer en la creada OIC, cosa que no sucedió y algunas de las Partes se dieron a la tarea de asumir las funciones y responsabilidades emanadas de las disposiciones del Acuerdo. De esta forma, el GATT actuaba de facto y no de derecho como una organización internacional del comercio.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, es un Tratado multilateral de comercio que comprende la siguiente estructura: Parte I (artículos I y II, principios que deben regir en las relaciones comerciales entre los países y las normas reguladoras de la aplicación de las concesiones arancelarias realizadas por cada uno de los países miembros), Parte II (artículos III al XXIII, conjunto de normas de política comercial. Además se regula la participación de las Partes contratantes en este rubro), Parte III (artículos XXIV al XXXVIII, regulan la aplicación territorial, los Acuerdos de integración, la adhesión y la retirada de los países, las negociaciones arancelarias y las modificaciones en las listas.), nueve Anexos generales, un Anexo de notas y disposiciones complementarias, así como un Protocolo de aplicación provisional.

En un informe presentado a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por el entonces Secretario General de dicha Conferencia Sr. Raúl Prebisch, éste decía: —~~Des~~pués del caótico periodo que sobrevino entre las dos guerras mundiales, el GATT introdujo en el comercio internacional un nuevo concepto de reglas jurídicas. Podrá ponerse en duda el carácter de algunas de estas reglas, pero no es posible desconocer que la decisión de los gobiernos de someter el comercio internacional a ellas fue un hecho que en sí mismo ha tenido gran importancia en esta materia” (Prebisch, Raúl, 1964: 38).

Efectivamente, se establecieron nuevas reglas jurídicas por las que deberían regirse las Partes contratantes del Acuerdo, normas que, iban acompañadas de la implementación y ejecución de políticas económicas y comerciales propuestas por los países con mayor desarrollo económico.

Ahora bien, miremos los objetivos. De conformidad con el segundo párrafo del Acuerdo, los objetivos del GATT son los siguientes:

- Que sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos;
- La consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso y de la demanda efectiva;
- La utilización completa de los recursos mundiales; y
- Acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Para alcanzar estos objetivos, el GATT establece la necesidad de:

- Celebrar Acuerdos encaminados en la obtención de bases de reciprocidad y de mutuas ventajas;
- La reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales; y
- Eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

Los principios fundamentales del GATT los podemos resumir en los siguientes: —trato de la nación más favorecida”, —principio de no discriminación”, —utilización transparente de las reglas internas de política comercial de cada miembro”, —reducción general y progresiva de los derechos arancelarios”, —eliminación general de las restricciones cuantitativas” y de —flexibilidad”.

Trato de Nación más Favorecida se entiende que, cualquier favor o ventaja que un país miembro otorgue a cualquier otro país, se hará inmediata e incondicionalmente extensivo a algún otro de los países miembros (Artículo I del Acuerdo).

El concepto de “~~N~~ discriminación”, consiste en establecer que cualquier mercancía importada no será objeto de un trato inferior o menos ventajoso que el otorgado a un artículo igual o similar de producción interna. Se trata de evitar que se proteja así la producción nacional en perjuicio de las importaciones (Artículo III del Acuerdo).

La “~~uti~~ización transparente de las reglas internas de política comercial”, se refiere a que las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general sean publicitados, lo mismo que la actuación de los organismos gubernamentales, sea apegada con estricto apego a derecho (Artículo X del Acuerdo).

—~~R~~edución general y progresiva de los derechos arancelarios”, recordemos que este es uno de los principales objetivos del Acuerdo y, baste para robustecer dicho principio, lo establecido en el artículo XXVIII Bis, párrafo 1, del Acuerdo, en donde se establece la liberalización del comercio internacional con base en la reciprocidad y mutuas ventajas de los derechos de aduana y su reducción.

—~~E~~liminación general de las restricciones cuantitativas”, está referido a que “Ninguna de las partes contratantes impondrá ni mantendrá aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de la otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas (Artículo XI.1 del Acuerdo).

—~~F~~lexibilidad”, este mecanismo se encuentra dispuesto en las excepciones a los principios, la cláusula de salvaguarda (escape), las autorizaciones y las excepciones generales (waivers) (Artículo XXV del Acuerdo).

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación. El Acuerdo es un Instrumento que se pacta entre los gobiernos de los países contratantes. No es obligatorio para los individuos o la iniciativa privada. El Acuerdo regula el comercio de mercancías exceptuando el comercio de servicios.

Ahora bien, el carácter provisional del Acuerdo, ofreció por varios años la posibilidad de que sus disposiciones no fueran cumplidas por las Partes contratantes en virtud de los preceptos contenidos en su legislación nacional, hecho que contrastaba por ejemplo con Estados Unidos de América y Canadá quienes habían adecuado su sistema normativo conforme al Acuerdo, no así el resto de los países firmantes.

En la sesión del GATT, celebrada entre 1954-1955, se intentó revivir el OIC, Estados Unidos de América se opuso a la propuesta. —Las modificaciones introducidas en el Acuerdo se encaminaron a mejorar su funcionamiento organizativo e institucional, así como a mejorar algunas de sus disposiciones en consonancia con el redactado que había sido acordado en la Carta de La Habana” (Millet, Montserrat, 2001: 32).

El GATT, que como dijimos, funcionaba de facto, requería de una estructura y organización administrativa, por lo que fue necesario establecer ciertos órganos, veamos cuales se establecieron, sobre todo a partir de la década de los sesenta.

Asamblea General. Las Partes contratantes del GATT, adoptan sus acuerdos en las reuniones, llamadas —Conferencias” o —Rondas”. Las decisiones son adoptadas por consenso y no por votación, cada Parte contratante tiene un voto. En la votación de decisiones, con una simple mayoría es suficiente, mientras que tratándose de la votación para conceder —excepciones” y autorizaciones para dejar de cumplir algunas de las disposiciones del Acuerdo, se requiere de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que refleje más de la mitad de las Partes contratantes.

Consejo de Representantes, constituye parte importante de la estructura operativa del GATT, se encuentra conformado principalmente por los representantes de los

Ministerios y Secretarías de Comercio de los diversos países Parte; se reúnen cuatro veces al año y sus acuerdos tienen carácter resolutivo.

Comité de Comercio y Desarrollo, tiene como objetivo dar seguimiento a todas las actividades del GATT. Debe dar prioridad a los asuntos que son del interés de los países con menor desarrollo económico.

Comité de Negociaciones Comerciales, esta instancia fue creada en 1973, para atender las necesidades de algunas Partes contratantes de realizar negociaciones comerciales multilaterales. Una característica de este Comité, es que pueden participar países que no son miembros del GATT.

Grupos Consultivos, de Consulta y Trabajo, con tareas específicas y temporalidad de corto plazo. Así se establecieron: El Grupo Consultivo de los Dieciocho, el Grupo Internacional Consultivo de la Carne y el Grupo Consultivo Mixto del Centro Internacional UNCTAD/GATT en 1964.

Secretaría Ejecutiva

Durante la existencia del GATT, se llevaron a cabo ocho Rondas de Negociaciones comerciales que han tenido lugar en siguientes países y años:

1ª Ginebra	1947
2ª Annecy	1949
3ª Turquía	1950-1951
4ª Ginebra	1955-1956
5ª Ginebra (Ronda Dillon)	1960-1961
6ª Ginebra (Ronda Kennedy)	1964-1967
7ª Ginebra (Ronda Tokio)	1973-1979
8ª Ginebra (Ronda Uruguay)	1986-1994

El tema central de las Rondas fue el de los aranceles y medidas no arancelarias. A partir de la Ronda Kennedy, se incrementó el número de países participantes en el GATT y, finalmente, en la última Ronda Uruguay que tuvo lugar el 15 de abril de 1994 en Marrakech (Marruecos) se acordó culminar el proceso de negociación y consulta, dar por terminado el GATT para dar inicio a un nuevo organismo, la Organización Mundial del Comercio, organismo que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1995.

Estructura del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio consta de siguientes partes y anexos:

Parte I

Artículo I: Trato general de nación más favorecida.

Artículo II Listas de concesiones

Parte II

Artículo III: Trato nacional en materia de tributación de reglamentaciones interiores

Artículo IV: Disposiciones especiales relativas a las películas cinematográficas

Artículo V: Libertad de tránsito

Artículo VI: Derechos antidumping y derechos compensatorios

Artículo VII: Aforo aduanero

Artículo VIII: Derechos formales y formalidades referentes a la importación y a la exportación

Artículo IX: Marcas de origen

Artículo X: Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales

Artículo XIII: Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas

Artículo XIV: Excepciones a la regla de no discriminación

Artículo XV: Disposiciones en materia de cambio

Artículo XVI: Subvenciones

Artículo XVII: Empresas comerciales del Estado

Artículo XVIII: Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico

Artículo XIX: Medidas de urgencia sobre la importación de productos en casos particulares

Artículo XX: Excepciones generales

Artículo XXI: Excepciones relativas a la seguridad

Artículo XXII: Consultas

Artículo XXIII: Protección de las concesiones y de las ventajas

Parte III	Artículo XXIV Aplicación territorial – Tráfico fronterizo Uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Artículo XXV: Acción colectiva de las partes contratantes. Artículo XXVI: Aceptación, entrada en vigor y registro. Artículo XXVII: Suspensión o retiro de las concesiones. Artículo XXVIII: Modificación de las listas. Artículo XXVIII bis: Negociaciones arancelarias. Artículo XXIX: Relación del presente Acuerdo con la Carta de la Habana. Artículo XXX: Enmiendas. Artículo XXXI: Retiro. Artículo XXXII Partes contratantes. Artículo XXXIII: Accesión. Artículo XXXIV: Anexos. Artículo XXXV: No aplicación del Acuerdo entre partes contratantes.
Parte IV	Artículo: XXXVI: Principios y Objetivos. Artículo XXXVII: Compromisos. Artículo XXXVIII: Acción Colectiva.
Anexo A:	Lista de los territorios aludidos en el Apartado A) del párrafo 2 del artículo primero.
Anexo B:	Lista de los territorios de la Unión Francesa aludidos en el Apartado b) del párrafo 2 del artículo primero.
Anexo C:	Lista de los territorios aludidos en el Apartado b) del párrafo 2 del artículo primero en lo que concierne a la Unión Aduanera de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.
Anexo D:	Lista de los territorios aludidos en el Apartado b) del párrafo 2 del artículo primero en lo que concierne a los Estados Unidos de América.
Anexo E:	Lista de los territorios a los que se aplican los Acuerdos preferenciales concertados entre Chile y los Países vecinos aludidos en el Apartado d) del párrafo 2 del artículo primero.
Anexo F:	Lista de los territorios a los que se aplican los Acuerdos presenciales concertados entre Siria y Líbano y los Países vecinos aludidos en el Apartado d) del párrafo 2 del artículo primero.
Anexo G:	Fechas fijadas para la determinación de los márgenes máximos de preferencia mencionados en el párrafo 4 del artículo primero
Anexo H:	Porcentaje del comercio exterior total que ha de utilizarse para calcular el porcentaje previsto en el artículo XXVI.
Anexo I:	Notas y disposiciones suplementarias (37 artículos). Protocolo de Aplicación provisional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

México y el GATT

México ratificó su adhesión al GATT en dos etapas. La primera comprendió un proceso de negociaciones y un Protocolo de Adhesión y; la segunda, mediante la negociación de listas de desgravación arancelaria, situación que dio inicios en 1973 con la participación de México en la Ronda.

En el Protocolo de Adhesión se establecen las disposiciones normativas, es decir los derechos y las obligaciones a que estaría sujeto México. Asimismo, dicho Instrumento prevé el entorno económico en que se encontraba el país.

—En 1968 se creó dentro del GATT, el Comité de Negociaciones Comerciales entre países en desarrollo; la idea fundamental era que estos países pudieran otorgarse concesiones recíprocas, sin que fueran extensivas a los demás miembros del Acuerdo General... en esas negociaciones participó México junto con otros quince países en desarrollo. Con este Protocolo, México empieza a trabajar activamente, aunque de manera extraoficial, dentro del marco del GATT”. (Malpica de la Madrid, 1979: 65)

La participación de México en la Rondas del GATT, se prologó durante varios sexenios. El 18 de marzo de 1980, José López Portillo anunció la determinación de México de aplazar su ingreso al GATT, el —.ex presidente López Portillo razonó, en la fecha mencionada, el por qué México no entraba al GATT y por lo tanto al proceso de liberalización de la economía mexicana..., (señaló): —Es, como todas las del Ejecutivo, una responsabilidad del Presidente que, ante ustedes, amigos petroleros, en los que veo a los representantes de los trabajadores de México, esto es, a los que trabajan en México, después de recibir las opiniones variadas y contradictorias, he resuelto que no es el momento oportuno en el que México deba entrar a ese sistema comercial... (señaló que) para apoyar su decisión; entre las cuales resaltó el posible conflicto entre el GATT y el Plan Mundial de Energéticos que había propuesto en las Naciones Unidas y la naturaleza de los Códigos de Conducta de la Ronda Tokio”. (Malpica de la Madrid: I).

No fue sino hasta el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en que el gobierno de México inició las negociaciones para su adhesión al GATT, hecho que se consumó en 1985. El 24 de agosto de 1986, formalmente se suscribe el Acuerdo y el Senado de la República lo ratifica el 12 de septiembre de 1986 y entra en vigor en noviembre del mismo año.

El GATT, bandera del multilateralismo, quien al menos durante los primeros quince años, mostró ciertas debilidades, pero después de la Ronda Kennedy (1964-1967), finalmente salió triunfante para convertirse en la instancia reguladora del comercio internacional. Progresivamente fue eliminando los aranceles de las mercancías, así como las barreras al comercio.

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

De conformidad con los datos obtenidos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development, por su nombre en inglés), después de la creación del GATT, el comercio mundial se concentró fundamentalmente en los países con mayor desarrollo económico. Recordemos que los veintitrés países miembros del Acuerdo, controlaban en 1947, el 57% del comercio mundial, mientras que los países con menor desarrollo, que en su mayoría no eran miembros del GATT, tan sólo representaban el 33%, cifra que se redujo entre 1950 y 1970 al 19%. La progresiva liberalización del comercio contribuyó a tal reducción. Un hecho más que habría que agregar en el descenso fue la competencia desleal en los mercados internacionales de las mercancías agrícolas, subvencionadas fuertemente por los países desarrollados.

Ante este panorama, los países con menor desarrollo económico, demandaban impulsar su comercio internacional seriamente afectado por la hegemonía de los países desarrollados.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta el escenario mundial de los años en que se establecía la UNCTAD. Recordemos la llamada Guerra Fría⁷³ quien llegó a su clímax en 1962 con la crisis de los misiles nucleares descubiertos en Cuba por Estados Unidos de América.

⁷³ La mayoría de los historiadores coincide en que la llamada Guerra Fría se comenzó a gestar después de la Conferencia de Yalta, misma que llevó a cabo del 4 al 11 de febrero de 1945 y posteriormente en la Conferencia de Potsdam del 17 de julio al 2 de agosto de 1945. Premisas que se acentúa en 1947 y a la que le prosiguieron otros acontecimientos mundiales como la Guerra de Corea (1950-1953), la carrera armamentista entre Estados Unidos de América y la URSS. La revolución en Hungría (1956), que sale de la esfera del bloque soviético. La crisis del canal de Suez (1953-1957). Invasión de Estados Unidos de América a la República de Vietnam (1958-1975). Invasión de Bahía de Cochinos en Cuba (1961). La crisis de los misiles en Cuba (1962). El fin de la Guerra Fría, concluye cuando colapsa la URSS en 1991.

En este contexto histórico y a instancias de la Organización de las Naciones Unidas, se estableció en Ginebra, Suiza, en 1964 (marzo 23 a junio 16), la UNCTAD, con el objetivo de promover el comercio de los países con menor desarrollo económico, estabilizar los precios de sus exportaciones y promover la eliminación de las barreras al comercio en los países más desarrollados. Para el logro de este objetivo, la UNCTAD quien es un organismo intergubernamental y actúa como Foro, aprueba en 1968 el llamado Sistema Generalizado de Preferencias aceptado por el GATT.

Objetivos de la UNCTAD

Recién establecida la UNCTAD, la Conferencia estableció, entre otros, los siguientes objetivos:

- —Erespecto de la igualdad soberana de los estados, en sus relaciones comerciales;
- La no discriminación en la adaptación de los medios comerciales, y la libertad de comercio;
- La coordinación de las políticas económicas nacionales e internacionales de los miembros, con miras al desarrollo económico mundial.
- La expansión y diversificación del comercio, vía eliminación de barreras comerciales, por parte de los países desarrollados, y mediante la fijación de precios remunerativos para las exportaciones de productos primarios, y mayor acceso a los mercados de manufacturas, por parte de los países en desarrollo; y
- La financiación para el desarrollo de los países de menor desarrollo.

No obstante las aspiraciones proyectadas por la conferencia, sólo se observó un avance general en el planteamiento y examen de los principales problemas económicos e internacionales, tales como productos básicos, manufacturas, financiación, comercio invisible, y transporte marítimo...”(Witker, Jorge, 1984: 60-61).

La UNCTAD, —promueve la integración de los países en desarrollo en la economía mundial dentro de un marco propicio para el desarrollo. La organización ha evolucionado gradualmente hasta llegar a convertirse en una autoridad basada en el conocimiento, cuya labor tiene por objeto orientar los debates actuales sobre las políticas y la reflexión en materia de desarrollo, velando especialmente por que las políticas nacionales y la acción internacional se complementen mutuamente para lograr un desarrollo sostenible.⁷⁴”

Sumado a lo anterior, en el marco de la UNCTAD, se han impulsado importantes Acuerdos Básicos Internacionales con el objeto de alcanzar la estabilización de los precios de los productos de exportación fundamentalmente para los países con menor desarrollo económico. También, el Organismo ha impulsado las siguientes medidas:

- Convenciones Marítimas para preservar la flota mercante de los países con menor desarrollo; y
- Aprobación multilateral de Principios y normas equitativas para el control de las prácticas comerciales restrictivas (“Comercio y Políticas de Competencia”).

Estructura

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se encuentra integrada por los Estados Miembros de la ONU, así como de los Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Esta Conferencia deberá reunirse a intervalos normales de cuatro años previa convocatoria de la Asamblea General y constituye el órgano permanente de la institución.

- Junta de Comercio y Desarrollo;
- Secretaría General;

⁷⁴ (<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=3>), (consultada el 30 de marzo de 2008)

- Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas;
- Comisión Permanente de Productos Básicos;
- GIE en Mineral de Hierro;
- GIE en Volframio;
- Comisión Permanente de Alivio a la Pobreza;
- Comisión Permanente de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo;
- Comisión Permanente de Desarrollo del Sector Servicios;
 - GIE en Puertos;
- Comisión de de la Inversión Internacional y las Empresas Transnacionales;
- GIE en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes;
- Grupo Especial de Trabajo sobre Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo;
- Grupo Especial de Trabajo sobre el Papel de las Empresas en el Desarrollo;
- Grupo Especial sobre Oportunidades Comerciales en el nuevo Contexto del Comercio Internacional;
- Grupo Especial de Trabajo sobre el Ajuste Estructural para la Transición al Desarme;
- Comisión Especial de Preferencias;
- Grupo de Trabajo sobre Normas de Origen;
- Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales restrictivas;
- Grupo Consultivo Mixto sobre el Centro de Comercio Internacional UNCTD/GATT; y
- Grupo Intergubernamental Mixto UNCTAD/OMI de Expertos en Privilegios Marítimos e Hipoteca Naval y Cuestiones Conexas.

Presidentes:

1. Dr. Raúl Prebisch (Argentina) 1963 - 1969
2. Sr. Manuel Pérez-Guerrero (Venezuela) 1969 - 1974
3. Dr. Gamani Corea (Sri Lanka) 1974 – 1984
4. Sr. Kenneth K.S. Dadzie (Ghana) 1986 - 1994
5. Sr. Rubens Ricupero (Brasil) 1995 – 2004
6. Dr. Supachai Panitchpakdi (Tailandia), desde 1º de septiembre de 2005

—La UNCTAD empezó con mucho brío y dinamismo la larga lucha que precedió a su creación e imbuyó su espíritu de conflicto y controversia [...] la rutina del oficio y la burocratización o la preocupación de las dificultades administrativas, o por alguna causa aún no bien examinada, UNCTAD fue perdiendo su activismo primitivo y se ha domesticado bastante. Sin embargo, ofrece tremendas posibilidades, pues sirve como vínculo de cohesión de los países en desarrollo.” (Sepúlveda Cesar, 1976: 321).

Esto sin duda es un elemento importante a considerar en el cuanto al papel que desempeña dicha institución en relación al comercio mundial.

Miembros de la UNCTAD

Actualmente la UNCTAD se encuentra conformada por 193 países

Arabia Saudita*	Guinea*	Pakistán*
Argelia*	Guinea-Bissau	Palau
Argentina*	Guinea Ecuatorial*	Panamá*
Armenia*	Guyana*	Papúa Nueva Guinea*
Australia*	Haití*	Paraguay*
Austria*	Honduras*	Perú*
Azerbaiyán*	Hungría*	Polonia*
Bahamas	India*	Portugal*
Bahréin*	Indonesia*	Qatar*
Bangladesh*	Irán (República Islámica del)*	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*
Barbados*	Iraq*	República árabe Siria*
Belarús*	Irlanda*	República Centroafricana*
Bélgica*	Islandia*	República Checa*
Belice*	Islas Marshall	República de Corea*

Benin*	Islas Salomón	República Democrática del Congo*
Bután*	Israel*	República Democrática Popular Lao
Bolivia*	Italia*	República Dominicana*
Bosnia y Herzegovina	Jamahiriya árabe Libia*	República Popular Democrática de Corea*
Botsuana*	Jamaica*	República Unida de Tanzania* Rumania*
Brasil*	Japón*	Ruanda
Brunei Darussalam	Jordania*	Saint Kitts y Nevis
Bulgaria*	Kazajstán	Samoa
Burkina Faso*	Kenia*	San Marino
Burundi*	Kiribati	Santa Lucía
Cabo Verde	Kirguistán	Santa Sede
Camboya	Kuwait*	Santo Tomé y Príncipe*
Camerún*	Lesoto*	San Vicente y las Granadinas
Canadá*	Letonia*	Senegal*
Chad*	Líbano*	Serbia *
Chile*	Liberia*	Seychelles
China*	Liechtenstein*	Sierra Leona*
Chipre*	Lituania*	Singapur*
Colombia*	Luxemburgo*	Somalia*
Comoras	Madagascar*	Sri Lanka*
Congo*	Malasia*	Sudáfrica*
Costa Rica*	Malawi	Sudán*
Côte d'Ivoire*	Maldivas	Suecia*
Croacia*	Mali*	Suiza*
Cuba*	Malta*	Surinam*
Dinamarca*	Marruecos*	Suazilandia
Djibouti	Mauricio*	Tailandia*
Dominica*	Mauritania*	Tayikistán
Ecuador*	México*	Timor-Leste
Egipto*	Micronesia (Estados Federados de)	Togo*
El Salvador*	República de Moldava*	Tonga
Emiratos árabes Unidos*	Mónaco	Trinidad y Tobago*
Eritrea	Mongolia*	Túnez*
Eslovaquia*	Montenegro	Turkmenistán
Eslovenia*	Mozambique*	Turquía*
España*	Myanmar*	Tuvalu
Estados Unidos de América*	Namibia*	Ucrania*
Estonia *	Nauru	Uganda*
Etiopía*	Nepal*	Uruguay*
Ex República Yugoslava de Macedonia*	Nicaragua*	Uzbekistán
Federación de Rusia*	Níger	Vanuatu
Fiji	Nigeria*	Venezuela*
Filipinas*	Noruega*	Viet Nam*
Finlandia*	Nueva Zelanda*	Yemen*
Francia*	Omán*	Zambia*
Gabón*	Países Bajos*	Zimbabwe*

Fuente: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1929&lang=3>. Los marcados con asterisco son Países miembros.

México, Miembro de la UNCTAD

De conformidad con lo preceptuado en el numeral II, 1, los Miembros de la UNCTAD serán aquéllos Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas; en razón de esto México, al ser miembro de la ONU desde 1945, pasa a ser Estado integrante desde el momento del establecimiento de la UNCTAD en 1964.

2.1.3. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La **Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)**, tiene como historiales dos acontecimientos muy importantes: El primero, tiene que ver con el año de 1947, en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, las Partes contratantes analizaron la conveniencia de establecer Uniones Aduaneras, que fueran congruentes con sus principio. Un año más tarde, en Bruselas, se crearon dos Comités, uno económico y otro aduanero. El segundo suceso está referido a que también en el año de 1948, 16 de abril, se crea con el objetivo de administrar el Plan Marshall para la reconstrucción Europea, la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE).

El 14 de diciembre de 1960, –el Plan Marshall había cumplido su cometido y los países miembros acordaron invitar a Estados Unidos y Canadá en la creación de una organización que coordinara las políticas entre los países occidentales–. Se acordó sustituir la antigua OECE, por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos OCDE y se estableció su sede en París.

Objetivos de la OCDE

Promover las políticas tendientes a:

- Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico; y
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

El órgano de gobierno de la OCDE

El Órgano de gobierno de la OCDE es el Consejo, constituido por representantes permanentes (usualmente embajadores) de cada país Miembro.

El Consejo determina el programa de trabajo y el presupuesto de la Organización, aprueba las decisiones (que son legalmente vinculantes) y las recomendaciones (que son expresiones de voluntad política) y realiza el seguimiento diario de la Organización. El Secretario General de la OCDE preside el Consejo.

Existen aproximadamente 200 Comités y grupos de trabajo que ejercen sus actividades bajo la dirección del Consejo y están constituidos por representantes de los países miembros, generalmente provenientes de los departamentos gubernamentales de las áreas de trabajo designadas por el Comité. Por ejemplo, el Comité de Medio Ambiente o el Comité de Educación podrían tener Delegados representantes de los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales o de Educación Pública de los países miembros (SEMARNAT o SEP para México).

Los Comités analizan el desarrollo y proponen iniciativas políticas en sus áreas de especialidad. Algunos Comités conducen estudios de políticas. Otros tratan problemas específicos comunes a los países miembros. Los Comités trabajan también en la elaboración de estándares sobre los reportes de información y de lineamientos para uso de los sectores público y privado, hacen recomendaciones para las decisiones del Consejo y promueven la armonización de políticas de los países miembros en ciertas áreas.

El trabajo del Consejo y de los Comités está apoyado por el Secretario de la OCDE compuesto por más de 2,000 personas, el Secretariado reúne información estadística y política de los gobiernos de los países miembros y la procesa para su comparabilidad, realiza análisis y formula prospectivas, efectúa estudios de políticas, organiza reuniones, provee servicios de traducción, prepara directorios y otros

materiales de referencia, da seguimiento a los acuerdos alcanzados entre los países miembros y publica la mayor parte de esta información.

—El trabajo de la OCDE está financiado por los gobiernos de los países miembros. Las contribuciones nacionales al presupuesto anual están determinadas por el tamaño de la economía de cada país miembro.” (Acerca de la OCDE: Documentos: <http://www.rtn.net.mx/ocde/ocde.html>)

Compromisos de los países miembros

- Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos;
- En el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional;
- Perseguir políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países; y
- Continuar los esfuerzos por reducir o suprimir obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios, a los pagos corrientes, mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital.

Documentos básicos

Convención relativa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 14 de diciembre de 1960 (Convention on the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, Paris, 14th. December 1960.). Publicada en el Diario Oficial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de julio de 1994.

Países Miembros:

Alemania	1961	Grecia	1961	Países Bajos	1961
Australia	1971	Hungría	1996	Polonia	1996
Austria	1961	Japón	1964	Portugal	1961
Canadá	1961	Irlanda	1961	Reino Unido	1961
Bélgica	1961	Islandia	1961	República de Corea	1996
Dinamarca	1961	Italia	1961	República Checa	1995
España	1961	Luxemburgo	1961	Suecia	1961
Estados Unidos de América	1961	México	1994	Suiza	1961
Finlandia	1969	Noruega	1961	Turquía	1961
Francia	1961	Nueva Zelanda	1973	Países Bajos	1961

Fuente: Elaborado con datos de http://www.oecd.org/document/58/0,3343,en_2649_201185_1889402_1_1_1_1,00.html

Ingreso de México a la OCDE

El 18 de mayo de 1994 México formalizó su ingreso como Miembro –la OCDE sustenta su estrategia de crecimiento en modelos de mercado, democracia y libre comercio.

2.1.4. Organización Mundial del Comercio (OMC)

En la última Reunión de la Ronda Uruguay,⁷⁵ realizada en abril de 1994, en Marrakech (Marruecos), los 125 países Miembro del GATT acordaron dar por concluido el proceso de negociación y consulta; declarar que después de cuarenta y siete años, era necesario darle un nuevo rumbo al GATT. Las necesidades demandaban la creación de un nuevo organismo, es decir, el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, quien comenzó a funcionar a partir del 1º de enero de 1995.

⁷⁵ Se denomina Ronda de Uruguay porque ésta se llevó a cabo en aquél país e inició en septiembre de 1986, con la llamada "Declaración de Punta del Este". Sus principales objetivos fueron lograr una mayor liberalización del Comercio Mundial, actualizar y reforzar las normas del GATT y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional como la agricultura, los textiles, las medidas de inversión, los servicios y la propiedad intelectual, por lo que se convirtió en la Ronda más ambiciosa en la historia del GATT. Como resultado de la "Ronda Uruguay", los países desarrollados se comprometieron a reducir 40% sus aranceles en un período de cinco años para los productos industriales y de seis años para los productos agrícolas. Por su parte, los países en desarrollo reducirían sus aranceles en un 30%, medida que debía realizarse en un plazo de cinco años para productos industriales y en diez años, para los agrícolas.

Para las reducciones arancelarias se tomaron como base los aranceles consolidados ante el GATT. Esto significó que México no tendría que modificar o disminuir su estructura arancelaria actual, que se sitúa en niveles inferiores al 35%. En cambio otros países tuvieron que reducir sus aranceles vigentes, por lo que las exportaciones mexicanas se beneficiaron de reducciones significativas.

Los aranceles consolidados constituyen un techo máximo que no se puede superar frente a ningún exportador signatario del Acuerdo, con excepción de casos muy particulares como la existencia de graves perjuicios en la balanza de pagos o industrias específicas por un aumento repentino de las importaciones, y representan un compromiso universal de apertura de mercado, cuya certidumbre garantiza el GATT. Tal compromiso puede considerarse como el mínimo posible, ya que en muchos casos los países pueden aplicar niveles arancelarios inferiores como consecuencia de medidas unilaterales o negociaciones con organismos financieros multilaterales en el marco de programas de apertura, estabilización y ajuste. * Por ejemplo los países que conforman el Mercado Común Centroamericano, zona de libre comercio reconocida en el GATT, aplican un arancel cero al intercambio interregional y uno común con tres niveles frente a terceros. La firmeza de los aranceles vigentes en la práctica, sin embargo, es relativamente menor que la de los aranceles consolidados; el nivel de aquéllos puede modificarse hasta igualar el de los segundos por decisiones nacionales o regionales, sin implicar ulteriores negociaciones en el GATT.

El arancel consolidado en el GATT se aplica a todas las partes contratantes, sobre la base del tratamiento de nación más favorecida. Una parte contratante puede aplicar en forma unilateral (sin consolidar) aranceles menores a algunos países en desarrollo en el marco de un sistema generalizado de preferencias, o bien, por encontrarse en una zona de libre comercio reconocida en el GATT, otorgar un tratamiento arancelario más favorable a los otros miembros del acuerdo regional". (Servicio de Administración Tributaria-Universidad Virtual Tributaria y de Comercio Exterior, 2002: 180).

La iniciativa, cosa paradójica, fue patrocinada por la Unión Europea, Canadá y México. Los Estados Unidos de América, tuvieron presente la actitud de rechazo asumida por su Congreso en 1947 con relación a la Organización Internacional de Comercio de quien ya nos referimos anteriormente. Los norteamericanos se —mantuvieron” al margen de la iniciativa y, sobre todo, demoraron la ratificación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que significaban, la creación de la OMC.

Más de cien países en el mundo, se mantenían a la expectativa, esperaban que los Estados Unidos de América, procedieran a ratificar los Acuerdos de la Ronda Uruguay, antes de hacer lo propio.

La ratificación del proyecto en el Congreso norteamericano que se vislumbraba, parecía incierta aún en abril de 1994, sobre todo por la actitud tanto de los Demócratas como de los Republicanos, quienes supeditaban el Acuerdo a sus políticas partidistas. La situación parecía grave, toda vez que, si los Estados Unidos no hubiesen ratificado el proyecto, éste pudo haberse frustrado.

Otro de los hechos que hubiesen coadyuvado al fracaso del Acuerdo, es el ignorar los intereses tanto de Japón como de la Unión Europea; no podían pasarse por inadvertidos por los Estados Unidos de América, si se tiene en cuenta las magnitudes e importancia del Acuerdo. La falta de alguno de éstos tres, hubiese fracasado provocando que los países volvieran a agruparse por bloques políticos. Afortunadamente para todos los países interesados en la creación de esta Organización, el Acuerdo fue aprobado por el Senado de los Estados Unidos a finales de 1994.

—La Organización Mundial del Comercio es el marco institucional del comercio mundial así como el órgano administrador de los acuerdos o instituciones creadas en la Ronda Uruguay” (Witker, Jorge, y Jaramillo Gerardo, 1996: 115).

Dicha institución, es artífice de sesenta años de multilateralismo en el comercio, que se ha desarrollado y consolidado en el marco del GATT/OMC. Ha logrado a través de

seis décadas, la reducción y en muchos de los casos la eliminación de los aranceles que se aplican a todo un mundo de mercancías; también ha hecho posible la homogenización de las políticas comerciales de los países Miembro.

En el Acta Final en el que se incorporan los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se lee:

-Numeral 1. Habiéndose reunido con objeto de concluir la Ronda Uruguay de negociaciones Comerciales Multilaterales, los representantes de los gobiernos y de las Comunidades Europeas, miembros del Comité de Negociaciones Comerciales, convienen en que el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (denominado en la presente Acta Final -Acuerdo sobre la OMC), ...”

Acta, firmada por los representantes de los 124 gobiernos participantes en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales el 15 de abril de 1994, en la Ciudad de Marrakech, Marruecos.

El **Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio** (OMC), entró en vigor el 1 de enero de 1995 y su Sede se encuentra en Ginebra, Suiza.

Al firmar el acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales se establecen cuatro compromisos:

“Numeral 2. Incisos (a) y (b) Someter según corresponda, el Acuerdo sobre la OMC a la consideración de sus respectivas autoridades competentes con el fin de recabar de ellas la aprobación de dicho Acuerdo de conformidad con los procedimientos que correspondan; y adoptar las declaraciones y Decisiones Ministeriales”.

“Numeral 3. Que la OMC entre en vigor el 1º de enero de 1995”.

“**Numeral 4.** El Acuerdo sobre la OMC estará abierto a la aceptación como un todo, mediante la firma o formalidad de otra clase, de todos los participantes, de conformidad con su artículo XIV. La aceptación y entrada en vigor de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales incluidos en el Anexo 4 del Acuerdo sobre la OMC se registrarán por las disposiciones de cada Acuerdo Comercial Plurilateral”.

“**Numeral 5.** Antes de aceptar el Acuerdo sobre la OMC, los participantes que no sean Partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio deberán haber concluido las negociaciones para su adhesión al Acuerdo General y haber pasado a ser Partes contratantes del mismo. En el caso de los participantes que no sean Partes contratantes del Acuerdo General a la fecha del Acta Final, las Listas no se considerarán definitivas y se contemplarán posteriormente a efectos de la adhesión de dichos participantes al Acuerdo General y de la aceptación por ellos del Acuerdo sobre la OMC”.

Ámbito de la OMC

El ámbito se encuentra establecido dispuesto en el artículo II del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, que señala que: La OMC constituye el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos (1, 2 y 3 denominados —Acuerdos Comerciales Multilaterales”). Así como los instrumentos jurídicos conexos incluidos en el Anexo 4 (denominados —Acuerdos Comerciales Plurilaterales”, que forman parte del Acuerdo para los miembros que los hayan aceptado. De hecho, en el Numeral 4 del Acuerdo se dispone: —El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 según se especifica en el Anexo 1^a (denominado en adelante —GAT de 1994”) es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de fecha 30 de octubre de 1947, anexo al Acta Final adoptada al término del segundo periodo de sesiones de la Comisión preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y

Empleo, posteriormente rectificado, enmendado o modificado (denominado en adelante —ATT de 1947”).”

Estructura

La máxima instancia dentro de la OMC la constituye la **Conferencia Ministerial** integrada por los representantes de todos los países Miembros, que se reúnen por lo menos una vez cada dos años. La Conferencia Ministerial desempeña las funciones de la OMC y adopta las decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

En un **segundo nivel** se ubica el **Consejo General**, compuesto por representantes de todos los países miembros, que se reunirá según sea el caso. En los intervalos entre reuniones de la Conferencia Ministerial, desempeñará las funciones de ésta, el Consejo General.

También se reunirá según proceda para desempeñar las funciones del **Órgano de Solución de Diferencias**, que corresponde a otra instancia, establecido en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. El Órgano de Solución de Diferencias tiene un presidente; el Órgano establece las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El Consejo General se reunirá según proceda para desempeñar las funciones del **Órgano de Examen de las Políticas Comerciales** establecido en el MEPC (Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales). El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales tiene un Presidente, el Órgano establece las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de dichas funciones.

En un **tercer nivel** se han establecido:

- **El Consejo del Comercio de mercancías.**

Comités de:

- Acceso a los Mercados;
- Agricultura;
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias;
- Obstáculos Técnicos al Comercio;
- Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- Prácticas Antidumping;
- Valoración Aduanera;
- Normas de Origen;
- Licencias de Importación;
- Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio; y
- Salvaguardias.

Grupos de Trabajo sobre las Empresas Comerciales del Estado.**Plurilateral**

- Comité del Acuerdo sobre tecnología de la Información.

El Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)**El Consejo del Comercio y Servicios (AGCS)**

- Comité del Comercio de Servicios Financieros de Compromisos Específicos; y
- Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional de las Normas del AGCS.

Acuerdos Plurilaterales

- Comité del Comercio de Aeronaves Civiles; y
- Comité de Contratación Pública.

Estos Consejos pueden establecer los órganos subsidiarios que sean necesarios, con sus respectivas normas de procedimiento.

Volviendo al **primer nivel** tenemos que, la **Conferencia Ministerial** está facultada para establecer:

Un Comité de Negociaciones Comerciales:

- Consejo del Comercio de Servicios;
- Consejo de los ADPIC;
- Órgano de Solución de Diferencias;
- Comité de Agricultura y Subcomité sobre el Algodón;
- Un Comité de Comercio y Desarrollo; y
- Un Comité de Comercio y Medio Ambiente.

Grupo de Negociaciones sobre:

- Acceso a los Mercados;
- Normas; y
- Facilitación del Comercio.

Ubicados también el tercer nivel encontramos tanto a Comités como Grupos de Trabajo:

Comités de:

- Comercio y Medio Ambiente;
- Comercio y Desarrollo;

- Subcomité de Países Menos Adelantados;
- Acuerdos Comerciales Regionales;
- Restricciones por Balanza de Pagos; y
- Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos.

Grupos de Trabajo sobre:

- Adhesiones;
- Comercio, Deuda y Finanzas; y
- Comercio y Transferencia de Tecnología.

Inactive:

- La relación entre Comercio e Inversiones;
- Interacción entre Comercio y Política de Competencia; y
- La Transparencia de la Contratación Pública.

Además la OMC cuenta con una **Secretaría**, a cargo de un Director General, nombrado por la Conferencia Ministerial. El Director General tiene la facultad de nombrar al personal de la Secretaría y determinar sus deberes y condiciones de servicio, de conformidad con los Reglamentos de la propia Conferencia Ministerial.

Las funciones del Director General y del personal a su cargo, son de carácter internacional, quienes no podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno o autoridad distinta de la OMC.

La OMC, —..funciona con una Secretaría formada por 533 personas, la mayoría de ellas ciudadanos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Las lenguas oficiales son el inglés, el francés y el español, pero como a menudo sucede, el inglés es la verdadera lengua de trabajo. La Secretaría supuestamente, no tiene potestades políticas y debe limitarse a los aspectos técnicos; no obstante, en la práctica, los textos redactados por sus

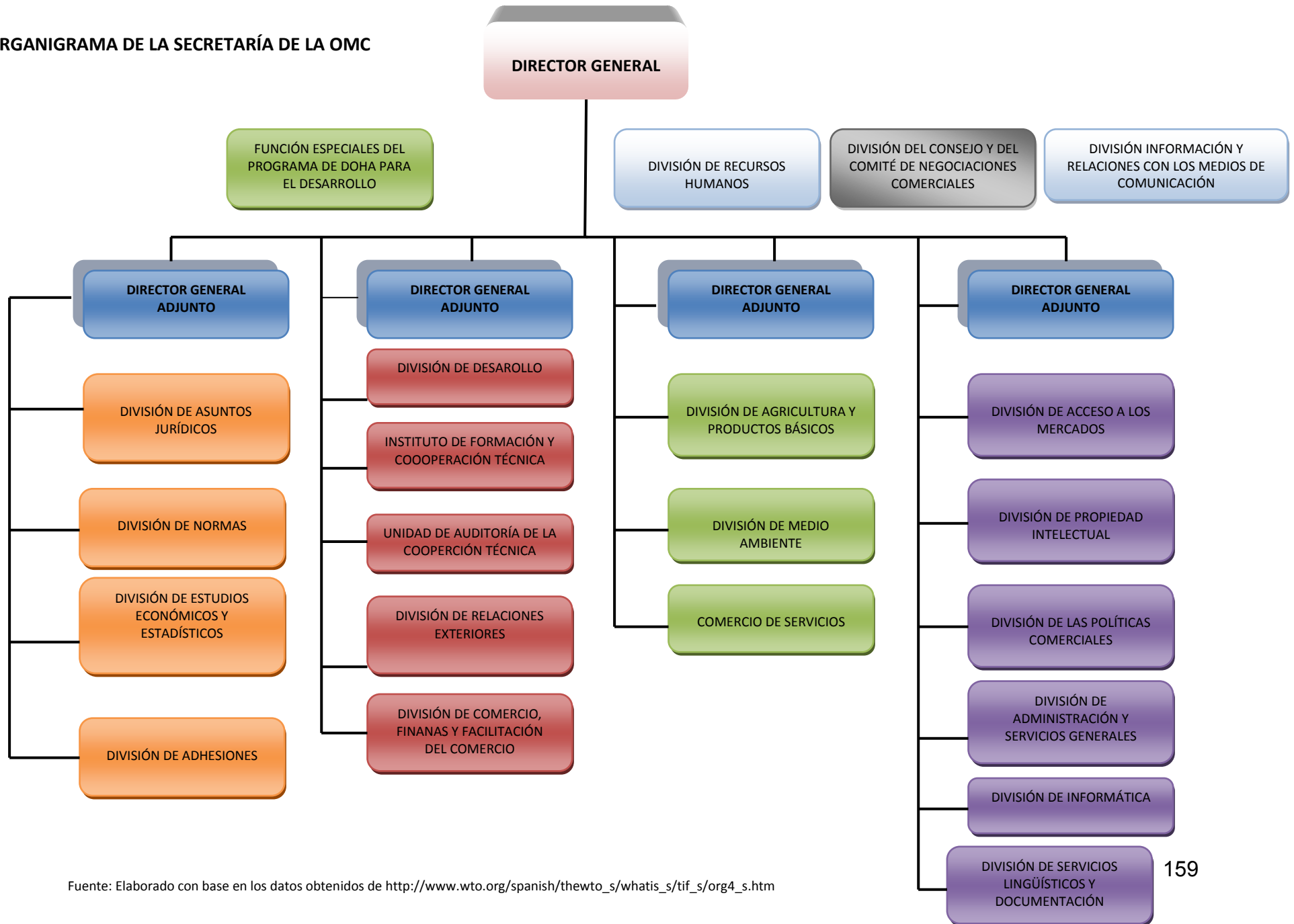
funcionarios revelan la clara orientación liberal de la organización” (George, Susan, 2002: 17-18).

Personalidad jurídica de la OMC

La OMC tiene personalidad jurídica, conferida por cada uno de sus miembros, necesaria para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los Miembros otorgan a la OMC los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones. Cada uno de los Miembros conferirá a los funcionarios de la OMC y a los representantes de los Miembros los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio independiente de sus funciones con relación a la OMC.

Los privilegios e inmunidades que ha de otorgar un Miembro a la OMC, a sus funcionarios y a los representantes de sus Miembros serán similares a los privilegios e inmunidades estipulados en la Convención sobre prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobada por la ONU el 21 de noviembre de 1947.

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE LA OMC



Fuente: Elaborado con base en los datos obtenidos de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org4_s.htm

153 países Miembros de la OMC al 23 de julio de 2008

Albania	Finlandia	Niger
Alemania	Francia	Noruega
Angola	Gabón	Nueva Zelandia
Antigua y Barbuda	Gambia	Omán
Arabia Saudita	Georgia	Qatar
Argentina	Ghana	Países Bajos
Armenia	Granada	Pakistán
Australia	Grecia	Panamá
Austria	Guatemala	Papúa Nueva Guinea
Bahréin, Reino de	Guinea	Paraguay
Bangladesh	Guinea-Bissau	Perú
Barbados	Guyana	Polonia
Bélgica	Haití	Portugal
Belice	Honduras	Reino Unido
Benín	Hong Kong, Chino	República Centroafricana
Bolivia	Hungría	República Checa
Botsuana	India	República Democrática del Congo
Brasil	Indonesia	República Dominicana
Brunei Darussalam	Irlanda	República Eslovaca
Bulgaria	Islandia	República Kirguisa
Burkina Faso	Islas Salomón	Rumania
Burundi	Israel	Ruanda
Cabo Verde	Italia	San Kits Nevis
Camboya	Jamaica	Santa Lucía
Camerún	Japón	San Vicente y las Granadinas
Canadá	Jordania	Senegal
Chad	Kenia	Sierra Leona
Chile	Kuwait	Singapur
China	Lesoto	Sri Lanka
Chipre	Letonia	Sudáfrica
Colombia	Liechtenstein	Suecia
Comunidades Europeas	Lituania	Suiza
Congo	Luxemburgo	Surinam
Corea, República de	Madagascar	Suazilandia
Costa Rica	Macao, China	Tailandia
Côte d'Ivoire	Malasia	Taipéi Chino
Croacia	Malawi	Tanzania
Cuba	Maldivas	Togo
Dinamarca	Malí	Tonga
Djibouti	Malta	Trinidad y Tobago
Dominica	Marruecos	Túnez
Ecuador	Mauricio	Turquía
Egipto	Mauritania	Ucrania
El Salvador	México	Uganda
Emiratos Árabes Unidos	Moldava	Uruguay
Eslovenia	Mongolia	Venezuela, República Bolivariana de
España	Mozambique	Vietnam
Estados Unidos de América	Myanmar	Zambia
Estonia	Namibia	Zimbabwe
Ex República Yugoslava	Nepal	
Fiji	Nicaragua	
Filipinas	Nigeria	

Fuente: Organización Mundial del Comercio. Informe sobre el comercio mundial 2007, ISBN 978-92-870-3403-8, impreso en Suiza. Email: publications@wto.org © Organización Mundial del Comercio 2007 y corroborado en la página: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

Contenido del Acuerdo GATT/OMC 1994

Como se ha dicho, la Organización Mundial del Comercio es la instancia –mundial encargada de regular las transacciones comerciales– y que sus Instrumentos

jurídicos: Declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994, el acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay y de negociaciones comerciales multilaterales del 15 de abril de 1994, así como el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y los Anexos 1, 2, 3 y 4, constituyen —...un nuevo y sistemático derecho del comercio internacional contemporáneo” (Witker, Jorge, y Jaramillo Gerardo:1996: 117) que, de manera general, y por su importancia se enuncian a continuación.

La aceptación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales es obligatoria no así los Plurilaterales, esta es la gran diferencia entre unos y otros, veamos entonces las materias que comprenden los Acuerdos Multilaterales.

El ANEXO 1 A, contiene las disposiciones conocidas como: *Acuerdos Comerciales Multilaterales*, que forman parte del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio el 15 de abril de 1994.

Al respecto establece el Artículo XIII respecto a la aplicación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales entre Miembros:

1. El presente Acuerdo y los Acuerdos Comerciales Multilaterales enumerados en los Anexos 1 y 2 no se aplicarán entre dos Miembros si uno u otro no consiente en dicha aplicación en el momento en que pase a ser Miembro cualquiera de ellos.
2. Se podrá recurrir al párrafo 1 entre Miembros iniciales de la OMC que hayan sido Partes contratantes del GATT de 1947 únicamente en caso de que se hubiera recurrido anteriormente al artículo XXXV de este Acuerdo y de que dicho artículo estuviera vigente entre esas Partes contratantes en el momento de la entrada en vigor para ellas del presente Acuerdo.
3. El párrafo 1 se aplicará entre un Miembro y otro Miembro que se haya adherido al amparo del artículo XII únicamente si el Miembro que no consienta en

la aplicación lo hubiera notificado a la Conferencia Ministerial antes de la aprobación por ésta del Acuerdo sobre las condiciones de adhesión.

4. A petición de cualquier miembro, la Conferencia Ministerial podrá examinar la aplicación del presente artículo en casos particulares y formular recomendaciones apropiadas.

Respecto a la Denuncia, se establece en el artículo XV que:

1. Todo Miembro podrá denunciar el presente Acuerdo. Esa denuncia se aplicará al presente Acuerdo y a los Acuerdos Comerciales Multilaterales y surtirá efecto a la expiración de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que haya recibido notificación escrita de la misma el Director general de la OMC.

Mientras que por otra parte en el artículo XVI de Acuerdo, se establece:

—5. No podrán formularse reservas respecto de ninguna disposición del presente Acuerdo. Las reservas respecto de cualquiera de las disposiciones de los Acuerdos Comerciales Multilaterales sólo podrán formularse en la medida prevista en los mismos.

- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994;
- Acuerdo sobre Agricultura;
- Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias;
- Acuerdo sobre Textiles y el Vestido;
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio;
- Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio;
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994;

- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994;
- Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición;
- Acuerdo sobre Normas de Origen;
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación;
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; y
- Acuerdo sobre Salvaguardias.

El Anexo 1 B, comprende el *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y Anexos*.

El Anexo 1 C, se enfoca a lo que se conoce como *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio*.

El Anexo 2, se refiere al Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

El Anexo 3, considera los llamados Mecanismos de Examen de las Políticas Comerciales.

Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales

Respecto a la no aplicación de los Acuerdos Plurilaterales, en el artículo XIII se dispone que:

—1La no aplicación de un Acuerdo Comercial Plurilateral entre Partes en el mismo se regirá por las disposiciones de este Acuerdo”.

Por otra parte, en el Artículo XV respecto a la denuncia se establece lo siguiente:

“2. La denuncia de un Acuerdo Comercial Plurilateral se registrará por las disposiciones de este Acuerdo”.

Mientras que en artículo XVI del Acuerdo se establece lo siguiente:

—5Las reservas respecto de una disposición de un Acuerdo Comercial Plurilateral se registrarán por las disposiciones de ese Acuerdo.”

El Anexo 4, comprende los llamados *Acuerdos Comerciales Plurilaterales*:

- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles;
- Acuerdo sobre Contratación Pública;
- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos; y
- Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino.

III Decisiones y Declaraciones Ministeriales:

Las Decisiones y Declaraciones Ministeriales fueron adoptadas el 15 de diciembre de 1993 por el Comité de Negociaciones Comerciales, siendo las que a continuación se citan:

- Decisión relativa a las medidas a favor de los países menos adelantados;
- Declaración sobre la Contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial;
- Decisión relativa a los Procedimientos de Notificación;
- Declaración sobre la relación de la Organización Mundial del Comercio con el Fondo Monetario Internacional;
- Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del Programa de Reforma en los Países menos adelantados y en los Países en desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios;

- Decisión Relativa a la Notificación de la Primera Integración en virtud del párrafo 6 del Artículo 2 del Acuerdo sobre Textiles y el Vestido;
- Decisiones relativas al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio;
- Decisión relativa al Proyecto de Entendimiento sobre un Sistema de Información OMCISO sobre Normas;
- Decisión sobre el Examen de la Información publicada por el Centro de Información de la ISO/CEI;
- Decisiones y Declaraciones sobre el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994;
- Decisión sobre las Medidas contra la Elusión;
- Decisión sobre el Examen del párrafo 6 del Artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o con la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- Decisión sobre el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994;
- Decisión relativa a los casos en que las Administraciones de Aduanas tengan motivos para dudar de la veracidad o exactitud del valor declarado;
- Decisión sobre los Textos relativos a los Valores Mínimos y a las Importaciones efectuadas por Agentes exclusivos, Distribuidores exclusivos y Concesionarios exclusivos;
- Decisiones relativas al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios;
- Decisión relativa a las Disposiciones Institucionales para el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios;
- Decisión sobre el Comercio de Servicios y el Medio Ambiente;

- Decisión Relativa a las Negociaciones sobre el Movimiento de Personas Físicas;
- Decisión relativa a los Servicios Financieros;
- Decisión relativa a las Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo;
- Decisión relativa a las Negociaciones sobre Telecomunicaciones Básicas;
- Decisión relativa a los Servicios Profesionales;
- Decisión sobre Adhesión al Acuerdo sobre Contratación Pública;
- Decisión sobre Aplicación y Examen por los Ministros en la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales celebrada el 14 de abril de 1994, en Marrakech;
- Decisión relativa a la aceptación del Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio y la Adhesión a dicho Acuerdo.
- Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente;
- Decisión relativa a las consecuencias orgánicas y financieras que se deriven de la aplicación del Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio; y
- Decisión relativa al establecimiento del Comité Preparatorio de la Organización Mundial del Comercio.

IV. Entendimiento Relativo a los Compromisos en materia de Servicios Financieros.

V. Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947).

El enunciarlos tiene el propósito de que tengamos una idea de todo el entramado jurídico que implica la operación de la Organización Mundial del Comercio.

Finalmente, podría señalarse de manera resumida que el GATT/OMC funciona con base a **principios y reglas** que guían el comercio internacional como así se establece en cada uno de las disposiciones del Acuerdo, y que, podrían enunciarse así:

Principio de transparencia. Se refiere a que las Partes contratantes deberán publicar sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que haya puesto en vigor y que se refieran a la clasificación o al aforo aduanero de productos, a las tarifas de derechos de aduana. Se publicarán los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor entre el gobierno o un organismo intergubernamental. Asimismo, no se deberá aplicar antes su publicación oficial, ninguna medida de carácter general relacionada con el incremento a los derechos de aduana. Se mantendrán tribunales judiciales, arbitrales o administrativos con el objeto de resolver las controversias.

Principio de no discriminación. Establecido en los artículos I.1 y II.1a, mediante las Cláusulas de la Nación más Favorecida y de Trato Nacional. La primera implica el establecimiento de concesiones en el orden exterior de un país a cualquier otro país, otorgue un trato no menos favorable que el primero puede conceder a terceros países, bienes, servicios o personas. Mientras que la segunda obliga a una Parte Contratante, a aplicar a los productos importados de otra Parte Contratante, un trato no menos favorable que el otorgado a los productos nacionales.

Principio de reducción general y progresiva de los derechos arancelarios. (artículo XXVIII Bis).

Principio de eliminación general de las restricciones cuantitativas. (Artículo XI.1), La protección a la producción nacional únicamente puede realizarse mediante derechos arancelarios, cuya reducción se busca. Las restricciones

cuantitativas (cuotas contingentes, licencias de importación o de exportación) quedan absolutamente prohibidas por el Acuerdo.

Principio de flexibilidad. El GATT permite disponer singularidades a los principios, estableciendo salvaguardas, autorizaciones y excepciones generales.

Principios que se recogen y establecen en los tratados de libre comercio que los Estados suscriben entre sí.

Tampoco podemos dejar de señalar que el GATT ha sido un instrumento eficaz de la política comercial internacional, pese a los momentos difíciles en que ha vivido a merced de los cambios en la economía mundial.

Después de un poco más de cincuenta años, el GATT ha influido de manera determinante en el establecimiento de un mercado mundial globalizado, en el que se han venido enfrentando desde hace ya varias décadas dos formas del comercio: el bilateral y el multilateral, en la que ésta última ha predominado sobre la primera.

Si se observa, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, contiene dos características: La primera es que abarca la totalidad del quehacer Humano. La segunda es que se trata de un Ordenamiento jurídico que, más que enfocado en la cuestión de los aranceles, es un Instrumento de derecho internacional centrado en continuar fortaleciendo el multilateralismo, el libre comercio, el de eliminar las barreras no comerciales y cualquier otro obstáculo como así se advierte de las sesiones de trabajo en las diversas instancias. La mayor parte de los problemas abordados en su seno, no son arancelarios. La principal actividad de la Secretaría ha sido la de ir quitando las barreras no arancelarias al comercio.

Lo anterior lo podemos confirmar de la simple lectura de cada uno de los informes anuales que sobre el comercio internacional realiza el propio Organismo.

¿Qué se plantea la OMC para los siguientes años? Al respecto, el mismo Organismo apunta:

—El mundo ha cambiado mucho en estas seis décadas, y el sistema multilateral de comercio también. La mundialización ha hecho que la interacción económica entre los países sea más estrecha que nunca, gracias en gran medida a la revolución experimentada por las tecnologías de la información y el transporte y a la creciente apertura de las políticas gubernamentales. La tendencia hacia una mayor interdependencia ha hecho que la cooperación económica internacional sea más compleja y multifacética. La cooperación entre los países es más difícil de gestionar y cada vez influye en las condiciones de vida de las personas.

[...] Pero ¿qué hay de los desafíos futuros, de las cuestiones que están empezando a plantearse y que requieren nuevos esfuerzos de cooperación? No hemos explorado esos temas en este estudio retrospectivo del sistema de comercio, y toda enumeración de desafíos futuros será, forzosamente, especulativa e incompleta. A pesar de todo, es interesante reflexionar brevemente sobre qué temas podrían requerir la atención de la comunidad internacional del comercio en los próximos años. Las medidas multilaterales, plurilaterales y unilaterales para reducir los aranceles han hecho que cobren importancia otras medidas que afectan a los flujos comerciales, las condiciones de la competencia y las oportunidades de obtener beneficios del comercio. **A menudo se las denomina genéricamente medidas no arancelarias, y abarcan toda una serie de intervenciones. Hace mucho tiempo que constituyen una preocupación en el marco del GATT/OMC y que han sido objeto de acuerdos negociados.** Probablemente, estas cuestiones cobrarán mayor importancia en el futuro. A escala más general, está la cuestión de cómo afecta la reglamentación a las condiciones económicas y qué desafíos plantea a escala internacional la cooperación en la elaboración de normas, entre otras cosas para reducir al mínimo la discriminación entre los países” (Organización Mundial del Comercio. Informe sobre el comercio mundial 2007: 397-398).

Podemos resumir, diciendo que la OMC, regula fundamentalmente las siguientes categorías del comercio internacional:

El Comercio de Mercancías, con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

El Comercio de Servicios, a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (**AGCS** o **GATS** por sus siglas de su nombre en inglés); y

La Propiedad Intelectual, mediante los llamados Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (**ADPIC**).

En cuanto a sus funciones, la OMC debe:

1. Administrar y aplicar los acuerdos comerciales multilaterales y plurilaterales.
2. Servir de Foro para la celebración de negociaciones comerciales multilaterales.
3. Coadyuvar en la solución de las controversias comerciales.
4. Dar seguimiento muy puntual a las políticas comerciales nacionales de los países Miembro.
5. Cooperar con los Organismos internacionales encargados del diseño de las políticas económicas mundiales.

Adhesión de México al GATT/OMC

El 4 de agosto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se aprueba el Acta Final de la Ronda Uruguay.

México al ser Miembro, tiene el derecho de participar en todas las actividades del Organismo. De igual forma, goza de todas las preferencias arancelarias negociadas por las Partes contratantes. También, posee el derecho de recurrir a

los procedimientos para la solución de controversias y; recibir un trato especial y favorable en razón de que se ha considerado un país con menor desarrollo.

Diferencias entre el GATT y la OMC

El GATT tuvo las siguientes dos características:

1. Es un Acuerdo, es decir, un conjunto de normas jurídicas que regulaban el comercio mundial; y
2. Un Foro de negociaciones comerciales.

Hemos visto que al conformarse la OMC, el GATT como organización se extingue, pero subsiste el cuerpo normativo del Acuerdo, mismo que fue modificado mediante la inserción de diversos Acuerdos.

Es evidente que a raíz de lo anterior, existen grandes diferencias entre el GATT y la OMC que podemos señalar las siguientes:

- —El GATT tuvo un carácter ad hoc y provisional, El Acuerdo General nunca fue ratificado por los parlamentos de los miembros y no contenía ninguna disposición sobre la creación de una organización. La OMC y sus acuerdos tienen un carácter permanente. Como organización internacional, la OMC tiene una sólida base jurídica porque sus miembros han ratificado los Acuerdos de la OMC, y éstos estipulan el modo de funcionamiento de la OMC;
- La OMC tiene “miembros”. El GATT tenía “países contratantes”, lo que subraya el hecho de que oficialmente el GATT era un foro de negociaciones comerciales; y
- El GATT se ocupaba del comercio de las mercancías, los acuerdos de la OMC abarcan también los servicios y la propiedad intelectual” (Witker, Jorge y Laura Hernández, 2008: 68).

En suma, el mundo actual se encuentra dominado por el multilateralismo diseñado por la OMC y en el que se pregona la cooperación internacional entre los Estados, así como con los Organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En este contexto mundial, México se adhirió al multilateralismo como lo veremos más adelante, al suscribir diversos tratados de libre comercio, así como Acuerdos con los Organismos mundiales.

2.2 Bloques comerciales en América

Hemos señalado la evolución y consolidación del multilateralismo en el comercio mundial, del neoliberalismo, sobre todo, a partir de la liberalización y apertura del comercio impuesta por los organismos internacionales como la OMC, el Banco Mundial y particularmente el Fondo Monetario Internacional, medidas que se profundizaron al despuntar la década de los noventa.

Al iniciar la última década del siglo XX, el mundo fue testigo de la conformación de uno de los mayores y más importantes bloques comerciales: El de América del Norte compuesto por tres países: Estados Unidos de América, Canadá y México, quienes suscribieron el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Este hecho obligó a los países de la Región a replantear sus políticas comerciales y repensar la conformación de bloques. el llamado C4, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Desde junio de 1990, México participó en las negociaciones para la celebración de un Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos de América. En el mes de diciembre de 1992, los Jefes del Ejecutivo de los tres países rubrican el documento que pone fin a las negociaciones y en agosto de 1993 se da a conocer al mundo la finalización de los trabajos sobre los Acuerdos complementarios del llamado Tratado Trilateral de Libre Comercio.

2.2.1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁷⁶

En primer lugar, es conveniente señalar que: —Eantecedente más inmediato del TLCAN fue el Acuerdo Marco en materia de Comercio e Inversión entre México y EU. En sus orígenes, se esperaba que tuviese alcances más ambiciosos que los del comercio y la inversión, incorporando temas fundamentales de las transacciones mutuas, tales como aranceles, barreras no arancelarias, IED, servicios y protección a la propiedad intelectual. Los grandes tópicos del interés prioritario de EU, en su propia legislación comercial y en la agenda de negociaciones de la Ronda Uruguay, quedaban incorporados. Al negociar su ingreso al TLCAN, como previamente lo sufriera Canadá con el ALC [Acuerdo de Libre Comercio], México se enfrentó al peso dominante de los intereses de EU. El proceso de negociación dependió preponderantemente del juego de fuerzas del poder central de EU. Las rivalidades de política comercial entre el Ejecutivo y el Congreso de Washington y el cambio de mando en la Casa Blanca fueron factores que determinaron la celeridad de la suscripción y los ajustes del texto del TLCAN. La aprobación del documento oficial logró con dificultades su sanción en Ottawa y en Washington, disfrutando de un virtual pase automático en el Senado mexicano.” (Marcos Buzo de la Peña, Ricardo, 1997: 153-157).

En segundo lugar, las consideraciones que se han venido desarrollando a partir del primer capítulo de esta investigación, así como en el punto 2.1 del presente

⁷⁶ El fundamento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT). Con la firma del TLCAN surgieron nuevos campos de investigación y estudio del derecho, desde las regulaciones comerciales, hasta la solución de controversias que se han originado al respecto...En el primer peldaño de la integración económica se ubican las áreas de libre comercio que suponen la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias de las mercancías, servicios, propiedad intelectual originarios dentro de una región determinada. Dadas estas condiciones, el siguiente paso es la formación de una unión aduanera, en este supuesto se crea una aduana común entre los Estados signatarios, la cual grava a los objetos del comercio exterior que estén fuera de la región. Una vez consolidada la unión aduanera, el proceso de integración económico-regional es dirigido a la creación de un mercado común, en el que los estados tienen una política uniforme por lo que respecta al desplazamiento de personas, servicios y capitales. Alcanzados los máximos niveles de integración económica, sólo resta extender lazos políticos, lo que da nacimiento a organizaciones jurídico-políticas más complejas” (Kubli-García, Fausto, 2005: 614).

capítulo, los llamados Tratados multilaterales. A diferencia de los bilaterales; los primeros, han desempeñado un importante papel para el desarrollo de la economía mundial, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, en donde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947); así como el GATT de 1994 (auspiciado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Área de Libre Comercio de las América (ALCA); y el foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). A ellos, deben agregarse los Tratados de libre comercio.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o bien, North Agreement Free Trade American (NAFTA por las siglas de su nombre en inglés), se inserta dentro de la categoría de los Tratados Multilaterales, que se caracterizan por “Conciliar los intereses de todas esas partes contratantes en el comercio de determinado producto básico o promover el comercio en ciertas regiones geográficas que abarcan a varios países con intereses comunes o parecidos.” (Salgado Rabadán, 2001: 207).

Afianzado México en el proceso de la globalización de la economía mundial, participa el 8 de agosto de 1990, en la VIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, en dicha reunión, los representantes de ambos países acordaron emitir un comunicado por medio del cual dieron a conocer su recomendación para los Jefes del Ejecutivo, con el propósito de iniciar el proceso de negociaciones con el objetivo de suscribir un Tratado de libre comercio entre los dos países.

Por su parte, el gobierno de Canadá,⁷⁷ declaró su interés por participar en las negociaciones, mismas que, formalmente dieron inicio el 12 de junio de 1991 en la

⁷⁷ Los Estados Unidos de América y Canadá suscribieron en 1989 el Acuerdo de Libre Comercio (ALC), entre otros aspectos, en dicho Acuerdo, se pactó que ambos países eliminarían los aranceles establecidos a las mercancías de los dos Estados. El ALC sirvió de modelo para firmar el TLCAN.

Ciudad de Toronto, Canadá. Las negociaciones entre los tres países concluyeron el 12 de agosto de 1992 y el 7 de octubre del mismo año, los representantes de cada país rubricaron el texto del Tratado ante la presencia de los presidentes Carlos Salinas de Gortari, George Bush y el Primer Ministro Martin Brian Mulroney. La firma *ad referendum* se lleva a cabo tanto en las Ciudad de México, Ottawa y Washington D.C. el 17 de diciembre de 1992.

El 22 de Noviembre de 1993, es aprobado el TLCAN por parte del Senado de la República y, el Acuerdo aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de Diciembre de 1993. El 14 de diciembre de 1993 lo promulga el Jefe del Ejecutivo y el lunes 20 de diciembre de 1993, se publica el texto del Tratado en el órgano oficial.

El 1 de enero de 1994 entra en vigor el TLCAN.⁷⁸ Carlos Salinas de Gortari desde Los Pinos, señaló mediante un documento de fecha 8 de diciembre de 1993 lo siguiente:

⁷⁸ México a partir 1994, inaugura una nueva etapa en sus relaciones comerciales con la firma de los siguientes: Tratado de Libre Comercio: TLCAN (entra en vigor el 1 de enero de 1994. México-Colombia-Venezuela (llamado el G3, entra en vigor el 1 de enero de 1995. Cabe aclarar, que este Tratado perdió su vigencia en el caso de las relaciones de México para con la República Bolivariana de Venezuela a partir del 19 de noviembre de 2006, según se publicó en el DOF 17 de Noviembre de 2006). México-Costa Rica (entra en vigor el 1 de enero de 1995). México-Bolivia (entra en vigor el 1 de enero de 1995). México-Nicaragua (entra en vigor el 1 de julio de 1998). México-Chile (entra en vigor el 1 de agosto de 1999). México-Israel (entra en vigor el 1 de julio de 2000). México-El Salvador-Guatemala-Honduras (conocido como TLC-Triángulo del Norte, entra en vigor el 15 de marzo de 2001). México-Asociación Europea (entra en vigor el 1 de julio de 2001). México-Unión Europea (entra en vigor el 1 de octubre de 2000 la parte referente al comercio de bienes y el 1 de julio de 2001, entra en vigor la totalidad del conocido TLCUE). México-Uruguay (entró en vigor el 15 de julio de 2004). México-Japón (entró en vigor el 1 de abril de 2005). Además tiene suscritos seis Acuerdos de Complementación Económica: Argentina, Brasil, Cuba, Perú y dos con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Por otra parte, en este año (2008), se mantienen negociaciones para la firma de TLC con los siguientes países: Ecuador con quien inició negociaciones el 22 de noviembre de 2004. Con el MERCOSUR, que en julio de 2004, ambas Partes acordaron ampliar el Acuerdo de Complementación Económica número 54 hacia un TLC. Corea del Sur, con dicho país iniciaron la primera ronda de negociaciones el pasado 8 de agosto de 2007. Singapur, en septiembre de 1999 iniciaron las rondas de negociaciones y el 8 de agosto de 2007, acordaron continuar los trabajos para la firma del TLC, México-Singapur. También, el 11 de abril de 2007, los presidentes de México y Panamá acordaron retomar las negociaciones que los lleven a concretar un tratado de libre comercio (TLC). Finalmente, con Perú con quien se acordó impulsar las negociaciones los días 8 y 9 de noviembre de 2007.

—Como he señalado en ocasiones anteriores, el Tratado es un conjunto de reglas que servirá para normar los intercambios de capital, mercancías y servicios que, desde hace tiempo. Tienen lugar entre nuestras tres naciones...Hoy el Tratado proporciona seguridad y confianza a inversionistas y exportadores sobre los intercambios que pueden realizar, ya que se detallan los plazos y modalidades de desgravación; se establecen reglas para determinar el origen de los productos y, así, privilegiar los intercambios entre los tres signatarios del Tratado” (Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial, 1993: VII-VIII).

En el TLCAN, se estableció que la fecha límite para establecer totalmente la zona de libre, comercio sería a partir del 1 de enero de 2005.

Objetivos del TLCAN

- Eliminar las barreras al comercio de bienes y servicios entre los territorios de las Partes contratantes;
- Promover condiciones de competencia justa en todo el área de libre comercio;
- Auspiciar las oportunidades de inversión entre las Partes;
- Proteger la propiedad intelectual entre las Partes;
- Establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado, así como los mecanismos de solución de controversias, poniéndose énfasis que para efectos de interpretación, las medidas de éste, prevalecerán sobre las de otros Convenios;
- Fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral;
- Eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias entre las tres Partes contratantes y facilitar la circulación de las mercancías del territorio de cada una de las Partes; y
- Los tres países ratifican sus derechos y obligaciones derivados GATT, lo mismo que de otros Convenios internacionales.

Operatividad del TLCAN

Con el objeto de hacer perfectamente funcional el TLCAN, los tres países acordaron constituir una estructura, la cual se encuentra integrada de la manera siguiente:

- Establecer la Comisión de Comercio;
- Instaurar un Secretariado del TLCAN; e
- Instalar los Comités:
 - De comercio de bienes;
 - De comercio agropecuario;
 - Sobre medidas sanitarias y fitosanitarias;
 - Sobre medidas relativas a Normas Oficiales;
 - De la micro y la pequeña empresa;
 - De servicios financieros;
 - Consultivo acerca de las controversias comerciales privadas; y
 - De comercio de ropa usada.
- Grupos de Trabajo:
 - Sobre Reglas de origen;
 - Sobre subsidios agropecuarios;
 - Bilateral México- Estados Unidos;
 - Bilateral México- Canadá;
 - En materia de comercio y competencia; y
 - Sobre entrada temporal.
- Instituciones afines:
 - Banco de Desarrollo de América del Norte

La Comisión de Libre Comercio, quedó integrada por funcionarios de alto nivel de cada una de las Partes. También se acordó que esta Comisión debería reunirse por lo menos una vez al año. Las decisiones adoptadas en el seno de dicha Comisión se hacen por consenso. Con órganos auxiliares de la Comisión, se establecieron Comités y Grupos de Trabajo encargados de atender materias específicas que pudieran afectar la aplicación del Tratado.

Estructura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El TLCAN se encuentra dividido en ocho partes, los que a su vez se dividen en un Preámbulo, 22 capítulos; consta además de una sección de Notas, Anexos y el Acuerdo de Cooperación Ambiental y Laboral. De esta forma, podemos enunciar la siguiente estructura:

PREAMBULO	
PRIMERA PARTE ASPECTOS GENERALES	
Capítulo I Objetivos	Capítulo II Definiciones generales
Artículo 101. Establecimiento de la zona de libre comercio	Artículo 201. Definiciones de aplicación general
Artículo 102. Objetivos	Anexo
Artículo 103. Relación con otros tratados internacionales	
Artículo 104. Relación con tratados en materia ambiental y de conservación	
Artículo 105. Extensión de las obligaciones	
Anexo	
SEGUNDA PARTE COMERCIO DE BIENES	Capítulo IV Reglas de Origen
Capítulo III Trato nacional y acceso de bienes al mercado	Artículo 401. Bienes originarios
Anexo 300 - A Comercio e inversión en el sector automotriz	Artículo 402. Valor de contenido regional
Anexo 300 - B Bienes textiles y del vestido	Artículo 403. Bienes de la industria automotriz
	Artículo 404. Acumulación
	Artículo 405. De minimis
	Artículo 406. Bienes y materiales fungibles
	Artículo 407. Accesorios, refacciones y herramientas
	Artículo 408. Materiales indirectos

	<p>Artículo 409. Envases y materiales de empaque para venta al menudeo</p> <p>Artículo 410. Contenedores y materiales de empaque para embarque</p> <p>Artículo 411. Transbordo</p> <p>Artículo 412. Operaciones que no califican</p> <p>Artículo 413. Interpretación y aplicación</p> <p>Artículo 414. Consulta y modificaciones</p> <p>Artículo 415. Definiciones</p> <p>Anexos</p>
<p>Capítulo V Procedimientos aduaneros</p> <p>Sección A - Certificación de origen</p> <p>Artículo 501. Certificado de origen</p> <p>Artículo 502. Obligaciones respecto a las importaciones</p> <p>Artículo 503. Excepciones</p> <p>Artículo 504. Obligaciones respecto a las exportaciones</p> <p>Sección C - Resoluciones anticipadas</p> <p>Artículo 509. Resoluciones anticipadas</p> <p>Sección E - Reglamentaciones Uniformes</p> <p>Artículo 511. Reglamentaciones Uniformes</p>	<p>Sección B - Administración y aplicación</p> <p>Artículo 505. Registros contables</p> <p>Artículo 506. Procedimientos para verificar el origen</p> <p>Artículo 507. Confidencialidad</p> <p>Artículo 508. Sanciones</p> <p>Sección D - Revisión e impugnación de las resoluciones de determinación de origen y de las resoluciones anticipadas</p> <p>Artículo 510. Revisión e impugnación</p> <p>Sección F - Cooperación</p> <p>Artículo 512. Cooperación</p> <p>Artículo 513. Grupo de trabajo y Subgrupo de Aduanas</p> <p>Artículo 514. Definiciones</p>
<p>Capítulo VI Energía y petroquímica básica</p> <p>Anexos</p>	<p>Capítulo VII Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias</p> <p>Sección A - Sector agropecuario</p> <p>Anexos</p> <p>Sección B - Medidas sanitarias y fitosanitarias</p> <p>Anexos</p>
<p>Capítulo VIII Medidas de emergencia</p> <p>Anexos</p>	<p>TERCERA PARTE BARRERAS TECNICAS AL COMERCIO</p> <p>Capítulo IX Medidas relativas a normalización</p>
<p>CUARTA PARTE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO</p> <p>Capítulo X Compras del sector público</p> <p>Sección A - Ámbito de aplicación y trato nacional</p> <p>Sección C - Procedimientos de impugnación</p> <p>Anexos</p>	<p>QUINTA PARTE INVERSION, SERVICIOS Y ASUNTOS RELACIONADOS</p> <p>Capítulo XI Inversión</p> <p>Sección A - Inversión</p> <p>Sección B - Solución de controversias entre una</p>

Capítulo XII Comercio transfronterizo de servicios

Anexos

Capítulo XIII Telecomunicaciones

Anexo

Capítulo XIV Servicios financieros

Anexos

Capítulo XV Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado

Anexo

Capítulo XVI Entrada temporal de personas de negocios

Anexos

SEPTIMA PARTE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INSTITUCIONALES

Capítulo XVIII Publicación, notificación y administración de leyes

Capítulo XX Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias

Sección A - Instituciones

Anexos

NOTAS

Anexo 401

Anexo I Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización

Lista de México

Lista de Canadá

Lista de Estados Unidos

Anexo III Actividades reservadas al Estado

Lista de México

Anexo V Restricciones cuantitativas

Lista de México

Lista de Canadá

Lista de Estados Unidos

Parte y un inversionista de otra Parte

Sección C - Definiciones

Anexos

SEXTA PARTE PROPIEDAD INTELECTUAL

Capítulo XVII Propiedad intelectual

Anexos

Capítulo XIX Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias

Anexos

OCTAVA PARTE OTRAS DISPOSICIONES

Capítulo XXI Excepciones

Capítulo XXII Disposiciones finales

Artículo 2201. Anexos

Artículo 2202. Enmiendas

Artículo 2203. Entrada en vigor

Artículo 2204. Acesión

Artículo 2205. Denuncia

Artículo 2206. Textos auténticos

Anexo II Reservas en relación con medidas futuras

Lista de México

Lista de Canadá

Lista de Estados Unidos

Anexo IV Excepciones al trato de nación más favorecida

Lista de México

Lista de Canadá

Lista de Estados Unidos

Anexo VI Compromisos diversos

Lista de México

Lista de Canadá

Anexo VII Reservas, compromisos específicos y otros

Lista de México

Lista de Canadá

Lista de Estados Unidos

Fuente: Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 1993.

Sin lugar a dudas, para nuestro objeto de estudio, los capítulos del I al V constituyen la esencia del TLCAN, toda vez que en cada uno de estos preceptos se establece la regulación sobre el comercio de bienes.

Ordenamientos legales que en México se relacionan con el TLCAN

Reglas en materia aduanera:

- Resolución de modificaciones a la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Anexo 1. (31-Diciembre-2002);
- Resolución de modificaciones a la resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus anexos IV, VII y X (28-Diciembre-2001);
- Resolución de modificaciones a la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (27-Junio-2001);
- Resolución de modificaciones a la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (29-Diciembre-2000);

- Resolución de modificaciones a la Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su Anexo 1. (17-Noviembre-2000); y
- Resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (15-Septiembre-1995).

Reglamentaciones Uniformes

- Reglamentaciones Uniformes para la Interpretación, Aplicación y Administración del Capítulo IV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (15-Septiembre-1995).

Reglas de Mercado de País de Origen

- Acuerdo que reforma al diverso por el que se establecen las reglas de mercado de país de origen para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (09-Julio-2002);
- Acuerdo por el que se establecen las reglas de mercado de país de origen para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o canadiense, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (24-Septiembre-1997); y
- Acuerdo por el que se establecen reglas de mercado de país de origen para determinar cuándo una mercancía importada a territorio nacional se puede considerar una mercancía estadounidense o

canadiense de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (07-Enero-1994).

Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior vigentes del 1 de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009.

Sumado a lo anterior, deben considerarse, además, los siguientes ordenamientos:

- Ley Aduanera;
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación;
- Código Fiscal de la Federación; y
- Ley de Comercio Exterior

Las vertientes jurídicas a considerar son:

1. Asimetrías jurídicas generales
2. Las fuentes jurídicas internas
3. Los derechos de México en el TLCAN
4. Los derechos de México ante la OMC (Jorge Witker, en Calva, José Luis (Coordinador). *México en el mundo: inserción eficiente*, Volumen 3, 2007: 125).

El TLCAN a diez años de vigencia⁷⁹

La Secretaría de Economía, publicó el 12 de febrero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación el *Aviso mediante el cual se solicitan comentarios respecto a una posible armonización de los aranceles de nación más favorecida entre México, los*

⁷⁹ Arturo Oropeza García, en su trabajo *Tratados y acuerdos internacionales de los que México es Parte contratante. Restricciones y márgenes de libertad para una nueva estrategia de desarrollo*, escribe: -De manera específica, en cuanto a los TLC firmados por México a la fecha, con datos de 2004, se puede resumir que en su mayoría (60% [TLC G3, TLC Mex-Costa Rica, TLC Mex-Chile, TLCUEM, TLC Mex-Israel, TLC Mex-Japón, TLC Mex-AELC]), han sido deficitarios y sólo cinco presentaron saldo positivo [TLCAN, TLC Mex-Bolivia, TLC Mex-Nicaragua, TLC Mex-Triángulo del Norte, TLC Mex-Uruguay] (Calva, José Luis (Coordinador). *México en el mundo: inserción eficiente*, Volumen 3, 2007: 137-157).

Estados Unidos de América y Canadá y una posible liberalización de las Reglas de Origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Esta medida, tenía la intención de impulsar aun más la integración económica tanto con los Estados Unidos de América y Canadá. Lo que significaría establecer un Arancel Externo Común y con ello alcanzar la tan soñada idea de muchos países: la Unión de Aranceles Aduaneros, objetivo que sigue latente.

Ahora bien. —El 1° de enero de 2004, se cumplieron diez años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Una década de vigencia tiene ya este acuerdo comercial que creó uno de los bloques comerciales de mayor relevancia en el mundo actual.

Por muchos conceptos, el TLCAN ha significado una experiencia novedosa dentro de los procesos de integración comercial que se vive en distintas partes del orbe. Por un lado, se trata de un acuerdo peculiar en razón de que incluye a países de desarrollo distintos. Asimismo, por su dimensión y el peso de las economías que en él participan, tiene un alcance que va más allá de lo hemisférico. En verdad, el TLCAN ha creado un bloque comercial de relevancia mundial” (Witker Jorge, 2005: 1).

Cierto es que el TLCAN cumplió sus objetivos: Incrementó el comercio y las inversiones a merced de la eliminación de las restricciones arancelarias a las mercancías.⁸⁰ Por otra parte se elevó la concentración del comercio de exportación

⁸⁰ En el periodo comprendido entre 1994 a 2004, México ha suscrito 12 Acuerdos de libre comercio, que involucran a sus 43 principales socios comerciales de acuerdo con las siguientes cifras:...anunciadas por la Secretaría de Economía, en el periodo comprendido entre 1993 (un año antes de entrada en vigor del TLCAN) y el año 2003, el comercio exterior de México, importaciones-exportaciones, ha presentado los siguientes resultados:”Las importaciones crecieron en 161%, pasando de 65.4 a 170.6 mil millones de dólares. Las exportaciones también crecieron considerablemente, pasando de 51.9 a 164.9 mil millones de dólares”: Por lo que el déficit acumulado de México es de 5.7 mil millones de dólares, a pesar de que el notable incremento en el valor de las exportaciones se ve influenciado por las exportaciones de petróleo y de la industria maquiladora (Ruperto Patiño Manfer, en Calva, José Luis (Coordinador). *México en el mundo: inserción eficiente*, Volumen 3, 2007: 163). Véase también el tema *La experiencia de México en el*

de México y Canadá con los Estados Unidos.⁸¹ Y, en este sentido, se vislumbra a partir del Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte⁸² (ASPAN), pasar a una nueva etapa en el libre comercio, lo que algunos estudiosos llaman el tratado comercial plus.

TLCAN y reflexiones sobre el ALCA y la agricultura, en Witker, Jorge (Coordinador). *El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, México, Edit. UNAM, 2004, páginas 1-28).

⁸¹ Cfr. Antonio Gazol Sánchez en *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, página 205.

⁸² El 23 de marzo de 2005, en Waco, Texas, Vicente Fox Quesada, el Primer Ministro canadiense, Paul Martin, y George W. Bush, anunciaron la puesta en marcha de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Con los siguientes objetivos entre otros: Tener canales trilaterales de comunicación e intercambio de información sobre asuntos de Seguridad y Prosperidad. Asegurar que las medidas de seguridad no afecten la competitividad de la región ni generen costos adicionales a los flujos de bienes y personas. Tener un entendimiento común en temas de seguridad y prosperidad, como el establecimiento de protocolos comunes en situaciones de emergencia, homologación de reglamentaciones, planes coordinados para proteger infraestructura crítica. Desde su inicio en el año 2005, ASPAN ha celebrado las siguientes reuniones. 23 de marzo de 2005, Waco, Texas EUA – Reunión de Líderes de ASPAN. 26 y 27 de junio de 2005, Ottawa, Canadá – Reunión de Ministros de ASPAN. 29 al 31 de marzo de 2006, Cancún, Quintana Roo, México – Reunión de Líderes de ASPAN. 22 y 23 de febrero de 2007, Ottawa, Canadá- Reunión de Ministros de ASPAN. 20 y 21 de agosto de 2007, Montebello, Quebec, Canadá – Reunión de Líderes de Norteamérica. 27 y 28 de febrero de 2008, Los Cabos, Baja California, México – Reunión de Ministros de ASPAN. 21 y 22 de abril de 2008, Nueva Orleans, EUA Reunión de Líderes de Norteamérica (http://www.aspan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=32, consultado el 24 de mayo de 2008).

2.2.2. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Durante la década de los años noventa, cuatro países de América del Sur, realizaron grandes esfuerzos para alcanzar cierto nivel de integración, estableciendo al menos aranceles aduaneros comunes. Ejemplos de ello son la Comunidad Económica del Caribe (CARICOM), el Pacto Andino y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur, formado por cuatro Estados Parte, la República de Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, quienes firmaron en Asunción, Paraguay, el *Tratado de Asunción* el 26 de marzo de 1991).

El Tratado de Asunción⁸³ del 26 de marzo de 1991 firmado por aquél entonces por los cuatro países, es considerado como una Unión Aduanera, es decir, un –área de libre comercio intrazonal y política comercial común–, con miras a constituir realmente un Mercado Común –estado de la integración económica que

⁸³ Los países que integran el MERCOSUR, son de la opinión de que los antecedentes de éste tienen su origen en el *Tratado de Montevideo de 1960* en la que se estableció la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), cuyo objetivo fue la constitución de una zona de libre comercio por un plazo de veinte años, período en el debían eliminarse gradualmente todos los gravámenes y restricciones que obstaculizaran el intercambio comercial entre las Partes contratantes. Los países miembros no pudieron cumplir estos objetivos, por lo que después de una revisión de ese Instrumento jurídico, culminaron con el tratado de instituye la Asociación Latinoamericana de Integración.

Sumado a lo anterior y prosiguiendo con los antecedentes, también se considera que el *Tratado de Montevideo de 1980*, con que nace la A.L.A.D.I., tiene como objetivo final de largo plazo el establecimiento de un mercado común latinoamericano, que a diferencia del anterior, éste es más flexible puesto que no dispone de plazos estrictos y permite celebrar Acuerdos entre dos o más países no generalizables al resto.

La *Declaración de Iguazú de 1985*, consolida la integración Argentina-Brasil. Se crea la Comisión Mixta compuesta por representantes gubernamentales y sectores privados; presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Como resultado del trabajo de esta comisión, se firma el 29 de julio de 1960 el " Acta para la Integración y Cooperación Económica " entre Argentina y Brasil.

Por medio del *Acta de Buenos Aires de 1990*, se establece un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. En esta Acta se establece la metodología para formar el Mercado Común, que se basa principalmente en: la necesidad de que las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas puedan llegar al 31 de diciembre de 1994 a arancel cero, puntualiza la necesidad de coordinar y armonizar las políticas macroeconómicas de ambos países (<http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm>, consultada el 25 de mayo de 2008).

comprende la Unión Aduanera y el libre movimiento de factores productivos (Capital y Trabajo) –.⁸⁴

Con el movimiento de los mercaos internacionales y con el objeto de no quedar aislados en la Región, República de Chile (1996), República de Bolivia (1997), República de Perú (2003). República de Colombia (2004). República de Ecuador (2004) y la República Bolivariana de Venezuela (2004) se adhieren al MERCOSUR, como Estados Asociados.

El 16 de diciembre de 1994, se firma el Protocolo de Ouro Preto, Instrumento que le da vida como persona jurídica al MERCOSUR y, el 15 de diciembre de 1995, dicho Protocolo entra en vigor.

Ahora bien, analicemos lo que establece el *Tratado de Asunción* del 26 de Marzo de 1991 con relación a los objetivos del MERCOSUR.

Objetivos

El artículo 1 del *Tratado de Asunción*, señala que, Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal,

⁸⁴ Véase mayor información en: <http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm>

monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; y

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Mientras que el artículo 5 del mismo Tratado, dispone los siguientes objetivos:

- a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario;
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;
- c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes;
- d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

—El Programa de liberación comercial: Consistente en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, la eliminación de restricciones no arancelarias y de otras restricciones al comercio entre los Estados parte, para llegar al 31 de

diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones sobre la totalidad del universo arancelario. Las preferencias arancelarias son una reducción porcentual de los gravámenes más favorables aplicados a la importación de productos provenientes de terceros países no miembros de la ALADI. Desde fines de 1991 hasta 1994 aumentan las preferencias en forma semestral desde el 47% hasta el 100% (en la actualidad el porcentaje de desgravación es del 89%). Quedan excluidos del cronograma de desgravación los productos comprendidos en las listas de excepciones, que se van reduciendo gradualmente en forma automática y anual hasta extinguirse. Para Argentina y Brasil queda en pie tan sólo el 20% de la lista original, en tanto que para Paraguay y Uruguay se mantiene el 40% de los productos exceptuados.

Establecimiento de un arancel externo común, que implica la adopción de una política comercial común respecto de terceros países o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales. Coordinación de las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, de capitales y comercio exterior) y sectoriales (servicios, transporte, comunicaciones, agrícola, industrial, etc.) a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados parte. Acuerdos de complementación sectorial, que tienen por objeto acelerar la integración y la optimización en el uso de los factores de producción, posibilitando el aprovechamiento de las economías de escala y favoreciendo la especialización intra-sectorial basada en las respectivas ventajas comparativas, en la complementación intra-mercados y en la asociación para competir eficazmente en terceros mercados. El compromiso asumido por los gobiernos de los cuatro países es la mejor respuesta para hacer frente a la conformación de bloques económicos y comerciales que caracteriza al nuevo escenario económico internacional. El acuerdo implica conformar un mercado de 200 millones de habitantes y articular un espacio económico con un PBI cercano a 1 billón de dólares.

[...] Asimismo, a partir de 1991 se multiplican las asociaciones, fusiones o adquisiciones entre firmas de los países para el aprovechamiento del mercado ampliado, así como los acuerdos de complementación con vistas a la penetración en otros mercados. Las iniciativas incluyen tanto emprendimientos de tipo comercial como productivo. Entre estos últimos, en los que las empresas transnacionales muestran un notable dinamismo, prevalecen los acuerdos de complementación seguidos por las inversiones en nuevas plantas” (<http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm> (consultado el 25 de mayo de 2008).

Estructura Orgánica⁸⁵

Los artículos 1 y 2 del *Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur*, conocido como *Protocolo de Ouro Preto*, establece cuáles son los órganos del MERCOSUR con capacidad decisoria y, son los siguientes:

1. El Consejo del Mercado Común (CMC)
2. El Grupo Mercado Común (GMC)
3. La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

1. El CMC está constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de cada uno de los países del MERCOSUR; es el órgano superior que detenta la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de objetivos y plazos. Está integrado por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores que tendrán a cargo la coordinación del mismo y los de Economía, de cada uno de los Estados Partes. Este Consejo se reunirá todas las veces que sus miembros lo estimen conveniente, y por lo menos, una vez al año con los respectivos Presidentes de los Estados Partes.

⁸⁵ Cfr. En <http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm> (consultado el 25 de mayo de 2008).

2. El GMC es el órgano ejecutivo, integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, así como de los Bancos Centrales.

3. La CCM asiste al GMC, aplicando los instrumentos de política comercial común y resolviendo problemas relacionados con el comercio entre los socios. Está coordinada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Otros órganos son:

- La Comisión Parlamentaria Conjunta, que representa a los Parlamentos de cada uno de los socios;
- El Foro Consultivo Económico y Social donde están representados los sectores económicos y sociales;
- La Secretaría Administrativa del MERCOSUR, órgano de apoyo operativo con sede permanente en Montevideo, Uruguay.

Relaciones de México con el MERCOSUR

En julio de 2002, el gobierno de México y la representación del Mercado Común del Sur, acordaron ampliar el *Acuerdo de Complementación Económica número 54*, hacia un Tratado de libre Comercio, situación que aun no se concretiza.

El 21 de noviembre de 2007, la Secretaría de Economía emitió el *AVISO por el que se da a conocer la entrada en vigor del Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica No. 55, suscrito entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, siendo los últimos cuatro Estados Partes del Mercado Común del Sur.*

Asimismo, señaló que: —En el propósito de facilitar las negociaciones entre México y los países miembros de Mercosur, en julio de 2002 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica 54, que establece el compromiso de lograr, mediante negociaciones periódicas, una zona de libre comercio entre México y Mercosur.

El Acuerdo comprende los celebrados o que se celebren entre México y ese bloque, así como los de carácter bilateral entre México y cada uno de los países miembros; por tanto, mantiene los avances logrados en los Acuerdos suscritos por México con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como el Acuerdo entre México y el MERCOSUR para el sector automotor y posibilita la conducción de negociaciones futuras, a fin de ampliar y profundizar los acuerdos, de conformidad con los intereses de cada uno de los países participantes, sin cerrar la posibilidad de efectuar negociaciones del bloque con México.

Con base en este Acuerdo, México y Uruguay suscribieron un TLC y están en proceso las negociaciones para la ampliación de los Acuerdos de Complementación Económica 6, con Argentina y 53, con Brasil.

Asimismo se concertó el Acuerdo de Complementación Económica 55 sobre el Sector Automotor entre México y los países miembros de MERCOSUR, en el que se negociaron cupos anuales bilaterales para la importación, libre de aranceles, de automóviles entre México y Argentina, Brasil y Uruguay. Este Acuerdo prevé el libre comercio de automóviles, a partir de 2006” (<http://www.economia.gob.mx/?P=2130>, consultada el 25 de mayo de 2008).

Es conveniente señalar, que el MERCOSUR, al nivel de América Latina, por la suma de sus integrantes, representa una importante fuente productora de alimentos, esto por una parte y por la otra, actualmente se está constituyendo como un fuerte bloque comercial en el que Brasil desempeña un fuerte liderazgo que algunos estudiosos han optado por llamar hegemonía.

Por otra parte, no es conveniente pasar por alto que México, tiene suscritos Tratados de libre comercio con Uruguay, país miembro de MERCOSUR, así como Bolivia, Colombia y Chile, son Estados asociados y el nivel comercial con todo el bloque, representa para nuestro país importantes volúmenes de operaciones.

Exportaciones totales de México Valor en millones de dólares

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	enero-junio 2007
Argentina	282.9	247.7	351.1	551.1	578.6	477.4	293.2	337.6	304.4	125.2	235.2	569.0	672.3	952.2	537.0
Bolivia	17.1	13.4	24.1	29.3	27.2	35.8	29.4	26.3	22.7	19.3	22.9	32.8	36.9	35.5	20.9
Brasil	292.2	376.1	860.6	982.2	882.5	739.1	518.6	690.3	714.5	658.2	621.1	863.1	890.2	1,147.3	901.8
Chile	199.7	204.4	552.6	781.3	984.7	735.8	437.2	548.7	461.3	322.5	381.2	442.9	667.7	904.9	526.1
Ecuador	56.5	109.8	154.6	172.9	174.7	165.9	77.0	117.8	147.5	178.6	174.5	214.9	309.2	386.3	232.8
Paraguay	12.6	10.5	21.9	32.6	25.0	15.1	8.7	10.5	12.3	9.2	8.5	10.8	14.3	27.1	12.5
Perú	94.2	110.4	216.4	244.7	291.5	229.1	198.1	211.5	193.8	233.1	193.8	249.9	345.0	533.5	319.3
Uruguay	179.5	46.8	49.4	104.5	62.9	73.3	53.4	61.6	51.1	25.9	34.3	37.2	65.6	66.5	39.0
Venezuela	228.0	173.8	447.0	531.6	815.8	656.9	520.0	596.9	776.4	666.4	420.9	828.0	1,288.7	1,783.2	1,021.0

Fuente: Secretaría de Economía http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/expmx_e.htm

Importaciones totales de México Valor en millones de dólares

País	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	enero-junio 2007
Argentina	252.0	332.7	190.7	299.6	236.2	263.6	211.7	247.4	441.4	687.3	867.1	1,108.3	1,302.8	1,798.5	814.1
Bolivia	16.2	19.1	5.1	8.0	10.3	7.0	7.8	13.4	14.0	23.6	29.4	31.0	29.9	39.0	24.9
Brasil	1,200.8	1,225.5	565.3	690.0	869.3	1,037.8	1,128.9	1,802.9	2,101.3	2,565.0	3,267.4	4,341.1	5,214.2	5,557.8	2,626.5
Colombia	84.0	121.0	97.5	97.0	124.2	151.3	220.4	273.4	344.4	352.4	405.7	635.3	675.1	744.2	344.6
Chile	130.1	230.1	154.3	170.8	372.4	552.0	683.5	893.7	975.0	1,010.2	1,081.9	1,463.8	1,754.1	2,469.8	1,222.7
Ecuador	37.6	89.5	68.7	62.0	51.3	70.1	59.9	75.2	110.3	33.1	54.1	53.9	106.0	70.4	74.5
Paraguay	5.0	4.9	2.7	18.2	10.8	1.6	3.0	1.2	2.0	1.7	3.7	36.8	9.3	9.4	3.8
Perú	169.9	210.9	98.7	116.7	141.6	142.9	180.5	176.7	141.2	152.3	131.2	282.2	445.4	470.2	209.5
Uruguay	43.3	56.1	17.4	35.8	35.1	30.8	42.2	83.2	84.6	91.6	101.5	135.8	262.8	262.3	142.2
Venezuela	226.9	297.4	214.0	234.0	421.2	303.4	297.1	422.4	503.4	532.3	566.0	916.0	783.3	979.8	478.3

Fuente: Secretaría de Economía http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_e.htm

2.2.3. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

En 1960, entre los países de América se propusieron crear agrupación económica en la región e incluso se realizaron diversas ideas para establecer un mercado común que abarcara todo el Continente.⁸⁶ —Ideas que no se materializaron debido a que la medida significaba un grave riesgo para la industria de los países latinoamericanos al enfrentar la competencia de los productos norteamericanos” (Dell Sydney).

Los gobiernos de los países de América Latina culminaron el proceso de negociaciones el 18 de febrero de 1960 con la firma del Tratado de Montevideo.⁸⁷

El Tratado establece la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con su sede en Montevideo. Los países tomaron la determinación que en un lapso de doce años eliminarían todos los derechos y restricciones sobre la importación de productos originarios del territorio de los países miembros, para ello debieron celebrarse anualmente negociaciones y al cabo de todo este tiempo, el esfuerzo se materializaría con el perfeccionamiento de una zona de libre comercio, ideal que se fue postergando.

En opinión del profesor Modesto Seara:

⁸⁶ Como así lo plantearan en un discurso pronunciado por el entonces gobernador Nelson A. Rockefeller ante el New York Club el 12 de julio de 1960 y por el mismo Clarence D. Martín, Jr., Subsecretario de Comercio para el Transporte de los Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1961.

⁸⁷ Tratado de Montevideo de 1960. Un grupo de países Latinoamericanos firmó en Montevideo el 18 de febrero de 1960, un Tratado para el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC. Los miembros eran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay; Venezuela se adhirió en 1965 y Bolivia en 1967. La disposición principal era hacer efectiva la zona de libre comercio dentro de un término de 12 años a partir de 1962, por medio de la eliminación gradual de los derechos de aduanas, las imposiciones y las regulaciones restrictivas en el comercio recíproco. Sin embargo la eliminación no era automática sino que debía lograrse a través de negociaciones (Cfr. Calderón Martínez, Antonio, 1966: 17).

—Los resultados de la ALALC sólo pueden, en el mejor de los casos, calificarse de moderados, y si bien es cierto actuó como estímulo del comercio intrazonal y de la industria, lo mismo que facilitó la cooperación entre los bancos centrales y la difusión de información, también lo es el plazo primeramente fijado hasta 1972, para realizar la zona de libre cambio hubo de ampliarse a 1980, inútilmente, puesto que para entonces se estaba todavía muy lejos de alcanzarla” (Seara, Vázquez, 1991: 194)

En el mismo sentido, Abel Salgado opina:

—Se reconoce que en la práctica la actividad negociadora de la ALALC se vio muy disminuida entre 1970-76, al grado de manifestar una clara situación de estancamiento, en donde los países miembros no tradujeron en acciones concretas su verdadero potencial de comercio recíproco, junto al hecho notorio de lo infructuoso de muchas de sus reuniones colectivas. Todo lo cual, dio origen a una organización multilateral con fines más ambiciosos, por medio de la firma del nuevo Tratado de Montevideo de 1980, con el nombre de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (Salgado Rabadán, 2001: 271).

Objetivos del Tratado de Montevideo de 1980

La región de América Latina enfrenta el desafío de su integración económica como uno de los principales medios para que los países que la conforman puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos.

Sin embargo la tarea no es fácil, después de 20 años de esfuerzos de integración a partir de lo cual en 1980, se decidió la creación de una nueva organización.

Con el nuevo Tratado se persiguió un enfoque más realista de la integración regional a través de mecanismos más flexibles y dinámicos, de acuerdo tanto a la

coyuntura económica internacional, como a la situación económica particular de los países miembros, especialmente los de menor desarrollo.

Se prosiguió desde luego el proceso de integración económica regional tendiente a promover el desarrollo económico-social armónico y equilibrado de la región, iniciado en 1960 con la ALALC.

A este efecto se estableció de inmediato un área de preferencias arancelarias bilaterales entre los países miembros, con mecanismos tendientes a la multilateralización de las mismas.

Como objetivo a largo plazo y a través de la multilateralidad de las preferencias arancelarias, se persigue la creación, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano.

Funciones Básicas del Tratado de Montevideo 1980

A diferencia del Tratado de Montevideo de 1960, el de 1980 se caracteriza por el hecho de que, dentro de sus funciones básicas, se destaca la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y las acciones de cooperación para la ampliación de mercados. Es decir, de esta manera se ha previsto un Tratado-Marco amplio y flexible, que permita diversas modalidades de acciones que propicien la integración regional no sólo de los países miembros, sino también el acercamiento con otros procesos de integración latinoamericanos, como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Económica del Caribe y el Acuerdo de Cartagena.

Principios del Tratado de Montevideo de 1980

En el Tratado estableció que los países miembros, dentro de sus acciones, tendrían presentes los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, multilateralidad de acciones y tratamientos diferenciales.⁸⁸

Particularmente con relación al principio de tratamientos diferenciales y como una novedad con respecto al Tratado de Montevideo de 1960, se aceptó el reconocimiento de tres categorías de países: Los de Menor Desarrollo Económico Relativo identificándose como tales a Bolivia, Ecuador y Paraguay; los de Desarrollo Intermedio Colombia, Chile, Perú, Uruguay (para ciertos aspectos tiene trato de menor desarrollo) y Venezuela. El grupo restante, es decir, los de Mayor Desarrollo Económico corresponde a Argentina, Brasil y México.

Para esta etapa de integración económica enmarcada por la ALADI, se previeron los siguientes mecanismos de negociación y sus modalidades:

a) El establecimiento, en su oportunidad, de una preferencia arancelaria regional⁸⁹ con relación al nivel de gravámenes aduaneros que se aplican a terceros países.

⁸⁸ Principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, multilateralidad de acciones y tratamientos diferenciales.

Dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se manejan los siguientes principios generales:

1. PLURALISMO, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región.
2. CONVERGENCIA, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano.
3. FLEXIBILIDAD, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración.
4. MULTILATERALIDAD, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.
5. TRATAMIENTOS DIFERENCIALES, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales, dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de menor desarrollo económico relativo a los nuevos mecanismos de negociación de preferencias arancelarias y de otra naturaleza de la ALADI.

Esta preferencia arancelaria sería previamente estudiada y negociada por los países, para posteriormente ser implementada en las Tarifas del Impuesto General de Importación. Dicha preferencia se aplicaría según la categoría de países. Esto es, el monto de la misma sería inverso al grado de desarrollo, o sea, cuanto menos desarrollado en un país, más amplia sería la preferencia arancelaria a su favor, a efecto de estimular las corrientes de exportación de dicho país.

b) Acuerdos de Alcance Regional⁹⁰ en los que participan todos los países miembros.

c) Acuerdos de Alcance Parcial,⁹¹ en los que no participan todos los países miembros, sino sólo los que intervienen en la negociación preferencial.

⁸⁹ Preferencia arancelaria regional. Los países miembros de ALADI se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente como sigue:

- a) Abarcará en lo posible, la totalidad del universo arancelario.
- b) No implicará consolidación de gravámenes. Para su determinación, se establecerán fórmulas que permitan contemplar, en forma equitativa, la situación derivada de diferencias en los niveles arancelarios de los países miembros.
- c) Inicialmente tendrá un carácter mínimo y su intensidad podrá ser profundizada a través de negociaciones multilaterales.
- d) Podrá ser distinta de acuerdo con el sector económico de que se trate; Al determinar su magnitud, se tendrá en cuenta la situación de sectores sensibles de la economía de los países miembros, pudiendo preverse, para dichos sectores modalidades y condiciones especiales para la aplicación de la preferencia arancelaria regional.
- e) Se aplicarán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países, en la magnitud de la preferencia arancelaria regional. Adicionalmente se podrá aplicar, en forma selectiva, el criterio de gradualidad en el tiempo, de acuerdo con las categorías antes mencionadas y
- f) Podrán establecerse listas de excepción cuya extensión será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los países de desarrollo intermedio y menor que las anteriores para los demás países; se eliminarán, mediante un programa, las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza, a fin de hacer efectiva la preferencia arancelaria regional.

⁹⁰ Alcance Regional. En este tipo de Acuerdos, participan todos los países miembros y se celebran en el marco de los objetivos y disposiciones del Tratado, y podrán referirse a las materias y comprender los instrumentos previstos para los acuerdos de alcance parcial. Los países miembros aprobarán sendas nóminas negociadas de productos preferenciales industriales, originarios de cada país de menor desarrollo económico relativo, para las cuales se acordará sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación. Los países miembros establecerán los procedimientos necesarios para lograr la ampliación progresiva de nóminas de apertura, pudiendo realizar las negociaciones correspondientes cuando lo estimen conveniente. Asimismo, procurarán establecer mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos que incidan en el comercio intrarregional de los países de menor desarrollo económico relativo.

Particularmente en estos Acuerdos de Alcance Parcial en los que no intervienen todos los países, existen las modalidades siguientes:

i) Acuerdos Comerciales. Estos Acuerdos tienen un carácter estrictamente comercial y contemplan especialmente en su estructura las recomendaciones de negociación de preferencias arancelarias hechas por el sector empresarial, en lo que sea compatible con los intereses nacionales de los países.

En estos Acuerdos se otorgarán **concesiones arancelarias y no arancelarias**, pudiendo incluir concesiones temporales, por cupos y mixtas, sobre excedentes y faltantes así como medidas relativas a intercambios compensados.⁹²

Las concesiones de estos Acuerdos son extensivas a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

⁹¹ Acuerdos de Alcance Parcial.- Son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y se inclinan a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

Los Acuerdos de Alcance Parcial podrán ser: Comerciales; de Complementación Económica; Agropecuarios; de Promoción del Comercio; o para adoptar otras modalidades.

Los Acuerdos Comerciales tienen como finalidad exclusiva la de promover el comercio entre los países miembros, buscando objetivos comerciales, y no contemplan compromisos en materia de especialización de producción.

También se tomarán en cuenta las recomendaciones del sector empresarial y las concesiones contenidas serán automáticamente extensivas, sin el otorgamiento de compensaciones, a los países de menor desarrollo económico relativo, independientemente de la negociación y adhesión al acuerdo respectivo.

Estos acuerdos podrán estar basados tanto en la desgravación arancelaria como en la programación industrial; podrán ser sectoriales o multisectoriales; deberán contener un programa de desgravación arancelaria para el sector o los sectores que embarquen y podrán contemplar la eliminación o reducción de restricciones no arancelarias.

⁹² Concesiones arancelarias y no arancelarias, pudiendo incluir concesiones temporales, por cupos y mixtas, sobre excedentes y faltantes así como medidas relativas a intercambios compensados.

Las concesiones temporales son las que se refieren al estacional, es decir cuando se establezcan niveles arancelarios distintos para diferentes periodos del año.

Las concesiones por cupos son cuando se establezca un nivel arancelario para cierta cantidad o valor de mercancías exportadas o importadas, y una tasa diferente a las exportaciones o importaciones de esas mercancías que excedan de dicho monto.

Las concesiones mixtas, son cuando se trate de la combinación de las temporales y por cupo.

ii) Acuerdos de Complementación Económica. Estos Acuerdos tienen como fin fundamental el aprovechamiento de los factores de la complementación económica⁹³ asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Estos Acuerdos se basan tanto en la desgravación arancelaria como en la programación industrial, pudiendo ser sectoriales o multisectoriales.

iii) Acuerdos Agropecuarios. Estos Acuerdos tienen como objeto fomentar y regular el comercio interregional⁹⁴ de productos agropecuarios, teniendo en cuenta las características del sector, ya que en realidad se trata de áreas sensibles de producción en las que existen en la mayoría de los países problemas socio-económicos.

Estos Acuerdos se basan en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales de comercialización.

⁹³ Complementación económica. Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, los siguientes: promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países Miembros.

⁹⁴ Comercio interregional. Los acuerdos agropecuarios tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario interregional. Deben contemplar elementos de flexibilidad que tengan en cuenta las características socioeconómicas de la producción de los países participantes. Estos acuerdos podrán estar referidos a productos específicos o a grupos de productos y podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales. Podrán contener, entre otras, disposiciones referentes a:

- a.- Volumen y condiciones de comercialización.
- b.- Periodo de duración del acuerdo.
- c.- Requisitos sanitarios y de calidad.
- d.- Sistemas de determinación de precios
- e.- Financiación.
- f.- Mecanismos de información y
- g.- Compromisos sobre insumos o bienes relacionados con el sector agropecuario.

iv) Acuerdos para la Promoción del Comercio. Estos Acuerdos se refieren a los aspectos no arancelarios⁹⁵ y tienen como fin fundamental promover corrientes comerciales.

v) Otras modalidades de los Acuerdos.⁹⁶ En este caso se ha previsto que conforme a la experiencia, se puedan adoptar otras variantes de Acuerdo, diferentes a los señalados, con base en la flexibilidad que caracteriza al nuevo Tratado.

d) El proceso de negociación de las preferencias arancelarias y no arancelarias fue inicialmente bilateral o por grupo de países, por lo que se habla de mecanismos de alcance parcial. Con estas modalidades se permite que los países que estén en condiciones de otorgarse concesiones arancelarias recíprocas, puedan hacerlo no beneficiándose de ellas los que no participen. En la medida en que participen todos los países, se multilateralizan las concesiones.

e) Cada tres años se celebra una conferencia de evaluación y convergencia, con el propósito de llevar las concesiones pactadas entre países o grupos de países al ámbito multilateral, en todo lo que sea posible.

⁹⁵ Aspectos no arancelarios. Los Acuerdos de Promoción del Comercio estarán referidos a materias no arancelarias y tenderán a promover las corrientes de comercio interregional, considerando los siguientes aspectos:

- A.- Normas de conducta comercial
 - a.- Subvenciones y derechos complementarios.
 - b.- Prácticas desleales de comercio.
 - c.- Licencias y trámites de importación y
 - d.- Otros aspectos técnicos vinculados con el comercio exterior.
- B.- Otras normas en materias no arancelarias:
 - a.- Pagos
 - b.- Cooperación financiera
 - c.- Cooperación tributaria
 - d.- Cooperación zoo y fitosanitaria
 - e.- Cooperación aduanera
 - f.- Facilitación del transporte y
 - g.- Compras del Estado.

⁹⁶ Otras modalidades de acuerdos.-Podrán adoptarse otras modalidades de acuerdos de alcance parcial entre los países miembros en diversas materias como las de Cooperación Científica y Tecnológica, la Promoción al Turismo y la Preservación del Medio Ambiente.

f) Se crearon mecanismos especiales para apoyar a los países de menos desarrollo económico relativo, entre ellos las denominadas Listas de Apertura de Mercados a su favor, a base de concesiones no extensivas.

Convergencia y Cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina

A diferencia del Tratado de Montevideo de 1960, el Tratado actual permite el otorgamiento de concesiones recíprocas con otros países y áreas de integración económica de la región⁹⁷ por lo que se permite la celebración de Acuerdos Comerciales y de otra índole con países centroamericanos y del Caribe, sin que exista la obligación de hacer extensivas las concesiones que se acuerden a los demás países miembros, salvo a los de menor desarrollo, propiciándose así la creación de vínculos más estrechos en la integración económica de América Latina.

Existe también la posibilidad de realizar Acuerdos con otros países en desarrollo o sus áreas de integración económica de fuera de la región. Este tipo de preferencias se extenderá a los países de menor desarrollo de la ALADI y de existir afectación a las concesiones otorgadas a los demás países miembros de la citada ALADI, se deberán buscar soluciones que atiendan los intereses de los países en conflicto.

⁹⁷ Permite el otorgamiento de concesiones recíprocas con otros países y áreas de integración económica de la región.

El marco del Tratado de Montevideo de 1960, obligaba a los países miembros, si alguno de ellos otorgaba un tratamiento arancelario preferencial, a hacerlo extensivo a los demás países miembros, circunstancia que restringía la integración regional. Ahora bien, en el marco del actual Tratado de ALADI se da la posibilidad de celebrar acuerdos sin que exista la obligación de hacer extensivas tales concesiones. El caso de México: el 3 de mayo de 1994 la SECOFI informó que después de una difícil discusión, la ALADI acordó exentar a México de la obligación de extender a los otros países miembros todas las preferencias, beneficios y privilegios que negoció en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), tal y como lo establece el artículo 44 del Tratado de Montevideo. La exención referida es por cinco años, renovable por un plazo igual.

De acuerdo a lo establecido en los artículos 28 y 29 del Tratado de Montevideo de 1980, la ALADI, se encuentra conformada por tres órganos políticos:

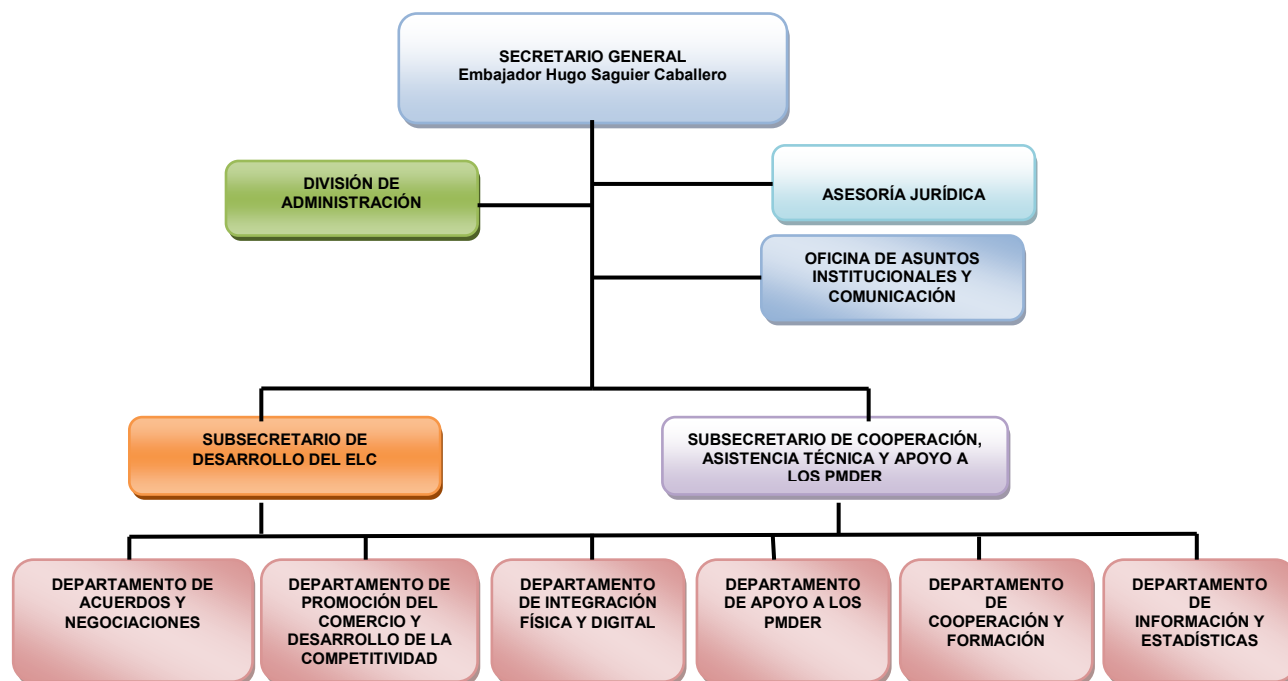
- El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores;
- La Conferencia de Evaluación y Convergencia;
- El Comité de Representantes y;
- Órgano Técnico: La Secretaría General.

Órganos de la ALADI



Fuente: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSITIOWEB/organizacion_institucional

Estructura de la Secretaría General



Fuente: <http://www.aladi.org/nsfaladi/titulare.nsf/inicio2004?OpenFrameSet&Frame=basefrm&Src=%2Fnsfaladi%2Ftitulare.nsf%2Fvttitul arweb2004%2F3456bf0fc9f025160325744a00693b0c%3FOpenDocument%26AutoFramed> (consultada el 25 de mayo de 2008).

La Secretaría General

Es el órgano técnico de la Asociación y dentro de sus funciones destaca la realización de estudios y propuestas.

Será dirigida por un Secretario General y estará compuesta por personal técnico y administrativo. El Secretario General será designado por el Consejo, y ejercerá su cargo por un periodo de tres años y podrá ser reelegido por otro periodo igual, desempeñará tal carácter con relación a todos los órganos políticos de la Asociación. En el desempeño de sus funciones, el titular del órgano técnico y administrativo no solicitará ni recibirá instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrá de cualquier actitud incompatible con sus funciones internacionales.

Los países miembros se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría o de sus Expertos y Consultores contratados y a abstenerse de ejercer influencia sobre sus funciones.

Se establecerán órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. En particular, uno integrado por funcionarios responsables de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

El Consejo, la Conferencia y el Comité adoptarán sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros.

2.2.4. Área de Libre Comercio de las América (ALCA)

El proceso para establecer en el hemisferio occidental un solo Acuerdo de libre comercio denominado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tiene su origen en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami, Florida, en diciembre de 1994. En dicho año, los jefes de Estado y de Gobierno, de treinta y cuatro países de la región acordaron el establecimiento del ALCA, el cual eliminaría progresivamente las barreras al comercio y a las inversiones. Las negociaciones finalizarían para el año 2005.

Las decisiones de los jefes de Estado y de Gobierno se encuentran en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Se han realizado las siguientes reuniones Ministeriales de Comercio:

Reunión	País Sede
1ª Junio de 1995	Denver, EE.UU
2ª Marzo de 1996	Cartagena de Indias, Colombia
3ª Mayo de 1997	Belo Horizonte, Brasil
4ª Marzo de 1998	San José de Costa Rica
5ª Noviembre de 1999	Toronto, Canadá
6ª Abril de 2001	Buenos Aires, Argentina
7ª Noviembre de 2002	Quito, Ecuador
8ª Noviembre de 2003	Miami, EUA.
9ª Marzo de 2003 a diciembre de 2004	México

Fuente; http://www.alca-ftaa.org/Minis_s.asp

Entre los principales objetivos del ALCA destacan los siguientes:

Lograr el libre comercio y la inversión en bienes y servicios basados en reforzadas y disciplinarias reglas comerciales.

Las negociaciones del ALCA incluirán, a la vez, temas tales como: un régimen común de inversiones, compras al sector público y políticas de competencia, que no se encuentran actualmente consideradas bajo el marco de la OMC y que aún no forman parte de los acuerdos existentes entre gran número de países.

Examinar la relación que existe entre ciertos temas clave, como agricultura y acceso a mercados, servicios e inversión, políticas de competencia y subsidios, antidumping y derechos compensatorios, entre otros, para tener la certeza de que el resultado de las negociaciones sea lo más eficiente posible y permita una mayor liberalización comercial.

Principios rectores de las negociaciones del ALCA

- Las decisiones se adoptarían por consenso;
- Las negociaciones estarían regidas por el principio de transparencia;
- El ALCA sería congruente con las reglas y disciplinas de la OMC y se elaboraría sobre la base de estas disciplinas cuando ello sea posible y pertinente;
- El ALCA constituirá un compromiso único;
- El ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual o como miembros de Grupos de integración subregionales; y
- Se prestaría particular atención a las necesidades de las economías con menor desarrollo.

Estructura y organización de las Negociaciones del ALCA

La estructura preveía la rotación de la Presidencia del proceso de la sede de las negociaciones y de los Presidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Negociación, así como de los Comités y Grupos.

- El ALCA poseía una Presidencia de Negociaciones la que se rotaba cada 18 meses, han sido presidencia los siguientes países: Canadá, Argentina, Ecuador, Brasil y los Estados Unidos de América en forma conjunta;
- Los Viceministros Responsables del Área de Comercio en su calidad de Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) tuvieron a su cargo la supervisión final de las negociaciones. Generalmente se reunían cada dieciocho meses;
- Se establecieron nueve Grupos de Negociación del ALCA dotados de mandatos específicos de los Ministros y del CNC para negociar en diferentes áreas específicas. Se establecieron Grupos en las áreas de Acceso a Mercados; Servicios; Inversión; Compras del Sector Público; Solución de Controversias; Agricultura; Derechos de Propiedad Intelectual; Subsidios, Antidumping, Derechos Compensatorios y Política de Competencia. Los Grupos de Negociación se reunían regularmente a lo largo del año;
- En Toronto, se creó un Grupo de Expertos para que informara al CNC sobre la implementación de medidas de facilitación de negocios, relacionadas con asuntos aduaneros. Estas medidas están diseñadas para facilitar el intercambio comercial en América, beneficiando a todas las Partes integrantes del Área; no requerían la aprobación legislativa y podrían ser implementadas administrativamente;
- Apoyo Técnico Analítico: El Comité Tripartito, integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL);
- Apoyo Administrativo: La Secretaría Administrativa del ALCA se localizaba en la misma sede de las reuniones de los Grupos de Negociación. La Secretaría apoyaba las negociaciones desde el punto de vista logístico, administrativo y proveía servicios de traducción e

interpretación de documentos. La Secretaría era financiada por el Comité Tripartito; y

- Sede de las Negociaciones: También se estableció de carácter rotativo. Se designaron tres países anfitriones: Estados Unidos (Miami) desde mayo de 1998 a febrero de 2001; Panamá (Ciudad de Panamá) desde marzo de 2001 a febrero de 2003, y México (Ciudad de México) desde marzo de 2003 a diciembre de 2004.

Contenido capitular del Tercer Borrador del ALCA

Tercer borrador del Acuerdo ALCA 21 de noviembre de 2003

CAPÍTULO I Asuntos Institucionales

PREAMBULO

Aspectos Generales

CAPÍTULO II Disposiciones Generales

CAPÍTULO III Definiciones

CAPÍTULO IV Transparencia

[CAPÍTULO V Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías]

[CAPÍTULO VI Disposiciones Medioambientales]

[CAPÍTULO VII Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales]

CAPÍTULO VIII Aranceles y Medidas No Arancelarias

CAPÍTULO IX Agricultura

CAPÍTULO X Régimen de Origen

CAPÍTULO XI Procedimientos [Aduaneros] relacionados con el Régimen de Origen

CAPÍTULO XII [Procedimientos][Asuntos] Aduaneros

[CAPÍTULO XIII Normas y Barreras Técnicas al Comercio]

CAPÍTULO XIV Medidas de Salvaguardia

[CAPÍTULO XV Subvenciones, Antidumping y Derechos Compensatorios]

CAPÍTULO XVI Servicios

CAPÍTULO XVII Inversión

CAPÍTULO XVIII Compras/Contrataciones/ Adquisiciones Del Sector Público

CAPÍTULO XIX Política de Competencia

CAPÍTULO XX Derechos de Propiedad Intelectual

CAPÍTULO XXI Marco Institucional

CAPÍTULO XXII Excepciones Generales

CAPÍTULO XXIII Solución De Controversias

CAPÍTULO XXIV Disposiciones Finales

Fuente: http://www.alca-ftaa.org/FTAADraft03/TOC_s.asp (consultada el 25 de mayo de 2008).

Es conveniente señalar que a partir de la cumbre de 2005, el ALCA entró en crisis, al punto que varios estudiosos del tema, lo consideran como un proyecto muerto.

El ALCA, desde sus inicios, ha recibido diversas críticas y manifestaciones que se oponen al proyecto, sobre todo, en los países donde se han celebrado las Reuniones Ministeriales; recientemente el presidente venezolano Hugo Chávez, ha señalado que el ALCA es un tratado de adhesión y una herramienta más del imperialismo para la explotación de Latinoamérica; asimismo, lanzó la llamada Alternativa Bolivariana para la América (ALBA).

2.3. Bloque comercial de la Unión Europea⁹⁸

Con justa razón escribe Jacques Attali: —Europa es el único continente que ha de ser definido por la exclusión de los demás, sino, por suerte o por desgracia, por su conquista; es el único que ha sembrado, a los cuatro vientos de sus ambiciones imperiales, sus lenguas, sus ideas y sus hombres. En este sentido, el orden mundial seguirá siendo europeo durante mucho tiempo. Aunque esta península improbable se haya visto reemplazada en el «corazón» de la Historia por una de sus criaturas, América”. (Attali, Jacques, 1994: 7).

En este sentido, Europa consecuente con esa —suerte o desgracia—, inició después de la Segunda Guerra Mundial la construcción de un —bloque reconciliado— y con la universalización de dos principios: El mercado y la democracia.

La Unión Europea hoy en día, representa el bloque comercial más grande del mundo en virtud de que es partícipe de la sexta parte del comercio mundial de mercancías, de ahí su importancia para que la estudiemos.

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero en los años cincuenta, coloca las bases para el establecimiento de una unión económica y política de los países europeos. Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos se han reconocido como los países fundadores de la Unión Europea.

⁹⁸ La Unión Europea es muestra fiel del modelo de integración. La interpretación más difundida sobre las etapas de la integración económica es la elaborada por Bela Balassa (1976) quien las concibe como un proceso gradual constituido por fases de evolución ascendente, desde el club de comercio preferencial hasta la unión económica, transitando por el área de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. En el paso hacia formas superiores, las barreras al comercio van poco a poco desapareciendo, hasta llegar a la disolución de todas las fronteras incluyendo las políticas. La observación empírica del caso europeo, es ilustrativo sobre la forma como se ha ido construyendo un bloque político económico desde sus inicios modestos de armonización económica, basada en el impulso común a la industria siderúrgica, a través de la Comunidad Europea del carbón y del Acero (CECA) y de la unión de aduanas entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX).” (Marco Buzo de la Peña, Ricardo, 1997: 67-68).

—El primer paso concreto hacia la integración económica surgió con la proposición y adopción posterior del *Plan Schumann* para la Comunidad del Carbón y el Acero. Este constituyó una proposición...que persigue, mediante la eliminación de las restricciones al comercio y el reforzamiento de un libre movimiento de los recursos, el estímulo para que se concentren las industrias del carbón y del acero en manos de productores más eficientes”. (Ellsworth P.T, 1966: 527).

En 1950 se emite la Declaración Plan de Jean Monnet, destinado a la industria europea del Acero y el Carbón. Posteriormente el 18 de abril de 1951, se firma el Tratado de París, instrumento que materializa el sueño europeo de unificar económicamente al continente a través de un mercado común para reforzar a Europa.

El 25 de marzo de 1957, se firma el *Tratado de Roma*, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE), conocido también como Mercado Común. Dicho Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1958 y no es sino hasta un año más tarde en que adquiere plena operatividad.

Muy pronto el Mercado Común Europeo reconocido como el tercer bloque comercial más importante del mundo y el de mayor trascendencia internacional.

Por otra parte, también se establece la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom), que —se propuso la libre circulación de mercancías (Unión Aduanera), la libre circulación de servicios y de capital y la «libre circulación de personas» (libertad en la elección de lugar de trabajo y de residencia...La unión aduanera se llevó a cabo mediante reducciones aduaneras por etapas en el interior desde 1959 y mediante una tarifa exterior común hasta julio de 1968. La reconducción de las corrientes comerciales a favor de la CEE, reflejada en la mejora de las balanzas de pagos de los Estados miembros y en el aumento del intercambio de productos dentro de la Comunidad, impulsó al presidente de los Estados Unidos, J. F. Kennedy, a integrar también el comercio mundial en la política exterior americana

de nueva fórmula. Con el lema de la «amistad atlántica», los Estados Unidos trataron de conseguir reducciones aduaneras en el comercio con Europa occidental, las cuales se hicieron realidad dentro del marco del General Agreement of Tariffs and Trade (GATT)". (Benz Wolfgang y Graml Hermann, 1992: 301-303).

La Unión Europea ha establecido una sólida base jurídica, que constituyen tres pilares fundamentales para su funcionamiento como son: Primero, en el ámbito comunitario; segundo, en la política exterior y de seguridad común y; tercero, cooperación policial y judicial en materia penal. Los Tratados se enlistan a continuación:

Tratado de Lisboa	Se firmó el 13 de diciembre de 2007. Sus principales objetivos son aumentar la democracia en la UE –como respuesta a las elevadas expectativas de los ciudadanos europeos en materia de responsabilidad, apertura, transparencia y participación–, e incrementar la eficacia de la actuación de la UE y su capacidad para enfrentarse a los actuales desafíos globales, como el cambio climático, la seguridad y el desarrollo sostenible.
Tratado de Niza	Firmado el 26 de febrero del 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. Sobre todo, reformó las instituciones para que la Unión pudiera funcionar eficazmente tras su ampliación a 25 Estados miembros en 2004 y a 27 Estados miembros en 2007. El Tratado de Niza, el antiguo Tratado de la UE y el Tratado CE han sido fusionados en una versión consolidada.
Tratado de Ámsterdam	Firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Modificó el texto y la numeración de los Tratados UE y CE, estableciendo la versión consolidada de ambos.
Tratado de la Unión Europea	Firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. El Tratado de Maastricht cambió el nombre de "Comunidad Económica Europea" por el más simple de "Comunidad Europea". También introdujo nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros (por ejemplo, en defensa y justicia e interior). Al añadir esta cooperación intergubernamental al sistema "comunitario" existente, el Tratado de Maastricht creó una nueva estructura con tres "pilares", de naturaleza tanto económica como política: es la denominada "Unión Europea" (UE).

Acta Única Europea	Firmada en Luxemburgo y La Haya, entró en vigor el 1 de julio de 1987. Introdujo las adaptaciones necesarias para completar el mercado interior.
Tratado de fusión	Firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, entró en vigor el 1 de julio de 1967. Estableció una sola Comisión y un solo Consejo para las tres Comunidades Europeas entonces existentes.
Tratado de Roma	Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se firmó en esa ciudad el 25 de marzo de 1957 y entró en vigor el 1 de enero de 1958. Su firma coincidió con la del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), por lo que ambos son conocidos conjuntamente como los "Tratados de Roma".
Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)	Firmado el 18 de abril de 1951 en París, entró en vigor el 23 de julio de 1952 y expiró el 23 de julio de 2002.

Fuente: http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm (consultado el 17 agosto de 2009).

Los Tratados se han reformado en varias ocasiones con motivo del ingreso de nuevos Estados miembro, como es el caso de 1973 (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Finlandia y Suecia), 2004 (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa) y 2007 (Bulgaria y Rumanía).

Sabido es que durante los años se senta, la economía mundial vive etapas de esplendor y desarrollo económicos. En Europa, los países dejan sin efecto los aranceles aplicados a las mercancías de la región. Se logra un control de la producción alimentaria y la agricultura registra elevados excedentes.

Actualmente, la Unión Europea muestra los siguientes datos:

- Fundadores: Konrad Adenauer, Winston Churchill, Alcide De Gasperi, Robert Schuman y Jean Monnet;

- Se encuentra integrada por 27 países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia;
- Cuenta con 497 millones de habitantes;
- Posee una superficie territorial de 4,234,000 km²;
- Se hablan 23 idiomas oficiales;
- Desde 1952, la UE se ha ampliado en ocho ocasiones;
- Posee tres instituciones fundamentales: El Parlamento Europeo, Consejo de Ministros y Comisión Europea;
- El PIB registrado en 2006 fue de 10,793 miles de millones de euros;
- El PIB per cápita en 2007 fue igual a 24,700 euros;
- Se utiliza un solo tipo de moneda;
- La UE ha establecido solamente un mercado basado en cuatro ejes: Libertad de circulación de mercancías, servicios, personas y capital;
- Posee un mercado de 370 millones de consumidores;
- No se encuentran establecidos controles entre las fronteras de los países miembros de la UE;
- Sí existen controles en las fronteras exteriores (aduanas);
- Laboran 130 mil funcionarios de aduanas de quince Estados Miembros;
- A nivel mundial, el comercio exterior de bienes de la UE en 2006 representó el 17 % del comercio (EUA= 16%, Japón= 6.6%, China= 9.6%); y
- La UE provee el 60% del total de la ayuda para el desarrollo.

Cabe destacar que en materia aduanera, la UE ha dado muestra de un notable desarrollo en la construcción y operación de la Unión Aduanera,⁹⁹ toda vez que

⁹⁹ En América Latina se han establecido las siguientes Uniones Aduaneras: La Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); Comunidad del Caribe CARICOM (Antigua y Barbuda,

esto ha representado la eliminación de todos los derechos aduaneros internos, ha establecido un Código Aduanero para toda la Unión. Las aduanas desempeñan un gran papel en la simplificación para la importación de mercancías, así como en la libre circulación de personas, servicios y capitales, cuatro pilares fundamentales para la operación eficaz de un mercado que cuanta con 370 millones de consumidores; hecho que representa uno de los mercados más importantes del mundo.

México y la Unión Europea

México y la UE suscribieron hace ya más de una década el *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos*, mismo que se firmó el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor a partir del 1 de julio de 2000.

Derivado del Acuerdo Global es que se adoptaron las siguientes Decisiones del Consejo Conjunto México - Comunidad Europea:

Decisión N° 1/2000	Decisión N° 2/2000	Anexos (DO L 145, 29.9.2000, p. 1.)	Declaraciones Conjuntas I-XI (DO L 145, 29.9.2000, p. 1135)	Declaraciones Conjuntas XII-XV
Notas explicativas relativas al anexo III del Acuerdo CE-México		Decisión N° 1/2001	Decisión N° 2/2001	
Decisión N° 2/2002	Decisión N° 3/2002	Decisión N° 4/2002	Decisión N° 5/2002	
Decisión N° 1/2004	Decisión N° 2/2004	Decisión N° 3/2004	Decisión N° 4/2004	Decisión N° 5/2004
	Decisión N° 1/2005			

Fuente: http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_EU/MEX_EU_s.ASP

El citado Acuerdo de Asociación Económica ha servido de base para la regulación del comercio entre ambas regiones de suerte tal que las operaciones presentan los siguientes resultados:

Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago); Mercado Común Centroamericano MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y; el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

Exportaciones mexicanas
Valor en millones de dólares de los EUA

Pais	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	1,332.0	1,246.5	1,926.5	1,747.6	1,931.5	1,534.6	2,017.1	2,045.1	2,528.3	3,326.8	3,920.7	5,843.6	3,260.7
UNIÓN EUROPEA													
Alemania	242.6	218.2	993.9	459.5	597.7	281.1	514.9	594.2	650.0	910.2	997.3	1,622.3	932.9
Austria 1/	8.0	9.6	6.4	14.9	18.7	37.4	4.8	6.5	17.3	19.8	16.5	16.7	9.6
Bélgica	144.7	101.4	82.9	105.2	139.6	166.9	107.0	137.9	170.2	202.2	279.0	241.5	206.4
Dinamarca	13.5	17.0	14.3	15.8	14.1	11.9	12.6	13.9	19.0	39.4	42.6	35.5	15.0
España	324.8	240.0	221.6	452.3	428.3	404.4	516.8	520.7	731.8	987.6	988.8	1,696.0	572.3
Finlandia 1/	3.4	4.1	1.6	4.3	6.5	6.7	4.0	4.5	22.5	42.6	31.6	110.3	120.7
Francia	128.7	133.0	98.5	102.0	106.1	96.0	114.4	112.2	134.7	175.2	284.6	165.4	153.2
Grecia	6.9	7.2	4.1	4.5	4.7	4.6	8.1	6.2	8.2	8.3	11.7	8.3	6.2
Holanda	143.1	115.2	139.9	128.0	128.2	117.1	257.7	195.9	204.6	336.5	469.7	749.6	483.4
Irlanda	15.4	8.7	10.1	30.2	53.3	68.9	85.2	49.0	40.0	37.2	45.1	59.7	57.9
Italia	60.0	53.2	48.1	61.2	77.9	44.5	59.2	88.1	57.7	69.6	138.9	170.4	125.2
Luxemburgo	0.8	3.3	1.6	1.9	2.3	1.4	1.0	0.4	2.5	0.9	0.4	7.7	0.2
Portugal	38.1	37.1	26.4	48.3	21.0	19.9	29.2	34.0	100.2	104.0	57.1	10.2	12.9
Reino Unido	165.0	243.2	186.0	260.4	283.8	242.3	249.3	241.0	318.6	336.4	451.5	732.7	426.8
Suecia 1/	7.8	20.6	7.3	12.2	8.4	10.9	9.3	14.4	19.0	15.3	24.3	41.0	19.2
Chipre	3.4	0.7	0.5	1.7	0.9	0.5	0.8	0.4	0.6	2.0	2.0	5.2	3.4
Estonia	0.0	0.2	0.2	0.0	0.6	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.6	3.7	0.6
Hungría	23.0	28.5	79.0	37.4	21.4	9.6	32.3	16.9	9.9	14.0	20.6	46.4	53.8
Lituania	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2	0.4	0.6	0.7	2.4	2.2	3.6
Malta	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.1	0.4	0.1	0.6	0.1	16.3	0.3	0.4
Polonia	1.7	3.5	3.4	5.1	7.5	5.6	4.5	3.5	8.8	10.0	12.8	91.0	21.6
Eslovenia	0.2	1.0	0.2	1.7	1.5	2.6	1.3	0.6	2.2	0.6	1.3	2.5	1.0
Letonia	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.5	0.9	1.3	1.1	1.1
República Checa	0.0	0.0	0.0	0.4	7.1	1.9	3.6	3.1	8.1	11.9	22.7	22.3	30.4
República Eslovaca	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.3	0.7	0.3	1.3	1.7	1.7	3.0

Fuente: http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_ae.htm (consultada el 28 de junio de 2009).

Importaciones mexicanas
Valor en millones de dólares de los EUA

Pais	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	3,044.4	3,737.9	4,138.2	4,521.1	5,409.2	5,292.7	5,779.8	6,413.4	7,643.6	8,815.4	10,107.0	12,221.2	8,332.9
UNIÓN EUROPEA													
Alemania	1,183.3	1,457.6	1,697.8	1,804.7	2,050.2	1,952.3	1,997.2	2,252.3	2,590.8	3,044.2	3,319.2	4,102.3	2,759.2
Austria 1/	36.3	68.2	56.0	55.5	63.6	52.5	70.9	101.4	140.1	171.2	191.0	250.1	146.9
Bélgica	100.8	131.6	100.5	124.8	199.9	160.8	203.8	183.7	267.3	257.3	221.5	267.3	201.7
Dinamarca	29.9	35.1	38.5	44.3	53.3	51.9	64.8	66.9	61.9	71.3	93.1	121.1	106.5
España	269.2	360.5	406.4	423.7	513.6	653.2	707.9	786.7	980.1	1,106.3	1,196.6	1,364.5	973.1
Finlandia 1/	35.0	41.6	51.2	58.6	94.1	48.6	67.6	73.1	108.2	95.6	118.8	158.5	105.2
Francia	352.9	453.6	454.3	486.0	488.9	530.3	613.4	681.9	796.0	821.0	899.5	1,227.5	785.3
Grecia	11.7	3.5	2.3	6.9	6.4	10.8	7.0	7.8	12.0	14.3	47.6	113.1	15.6
Holanda	84.8	113.4	95.5	112.1	152.7	152.0	151.3	209.2	239.9	385.1	637.4	815.3	558.2
Irlanda	79.6	81.8	89.8	106.1	176.1	202.2	253.0	205.3	221.4	278.7	274.9	335.8	250.3
Italia	418.4	474.3	553.2	540.9	636.3	676.0	839.9	834.1	1,036.7	1,162.9	1,658.5	1,664.1	1,037.8
Luxemburgo	3.6	5.1	2.9	3.5	3.4	6.3	5.4	11.7	14.5	22.2	30.8	26.5	10.8
Portugal	8.6	11.7	16.4	14.8	45.3	25.7	36.9	71.9	88.8	134.1	103.3	145.5	84.4
Reino Unido	279.4	344.0	322.0	351.5	445.5	456.6	359.0	390.1	509.7	629.5	711.7	907.7	682.0
Suecia 1/	120.6	113.9	202.2	320.0	374.4	148.7	226.1	245.8	252.8	281.6	266.7	294.9	258.2
Chipre	0.1	0.0	0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.2	0.2
Estonia	0.1	0.4	1.1	1.5	1.6	0.7	4.1	0.7	3.8	15.5	1.5	11.6	24.2
Hungría	20.5	22.1	33.2	23.7	31.2	54.0	23.7	37.9	87.4	67.4	90.9	94.9	83.7
Lituania	0.1	8.3	0.1	0.1	0.8	6.5	0.8	1.9	4.3	3.8	5.1	6.3	5.4
Malta	0.9	3.1	2.0	7.4	12.4	36.2	77.4	160.3	75.4	59.0	36.9	35.7	24.2
Polonia	7.5	7.1	9.0	10.5	32.3	30.9	22.4	25.2	40.3	69.9	65.5	84.6	81.8
Eslovenia	1.1	1.2	3.5	3.3	4.2	3.9	6.1	18.4	13.9	18.6	17.1	22.8	16.3
Letonia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	4.7	0.1	0.4	0.5	0.4	0.4	0.8
República Checa	0.0	0.0	0.0	10.3	17.2	25.5	29.1	30.1	75.4	84.4	102.3	135.3	97.2
República Eslovaca	0.0	0.0	0.0	10.6	5.5	6.8	7.2	16.9	22.6	21.0	16.7	35.4	24.1

Fuente: http://www.economia-snci.gob.mx/sphp_pages/estadisticas/cuad_resumen/impmx_ae.htm (consultada el 28 de junio de 2009).

La Unión Europea representa para México un gran potencial de su comercio exterior como lo demuestran las cifras que acabamos de anotar.

2.4. Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC)¹⁰⁰

El Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), está definido como –un Mecanismo de concertación de carácter intergubernamental y regional–.

Los Ministros de: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Indonesia, Japón, República de Corea, Malasia, Nueva Zelanda, Las Filipinas, Singapur, Tailandia, y los Estados Unidos de América, reunidos en Camberra, Australia los días 6 y 7 de noviembre de 1989, a petición del gobierno de Australia y como respuesta a la creciente interdependencia de las economías de los países de la región Asia-Pacífico. Asimismo, con el objetivo de promover el libre comercio y la cooperación económica en aquella región, acordaron establecer el mecanismo de Cooperación Asia Pacífico y promover la conclusión positiva de la Ronda de Uruguay de las negociaciones del GATT.

De doce Economías Miembro, la APEC,¹⁰¹ ha evolucionado para convertirse en un Foro Regional, sobre todo, a raíz de la participación de las economías líderes en 1993.

Estructura de la Cooperación Económica Asia Pacífico APEC

Existen actualmente en APEC 21 economías miembro: Australia; Brunei Darussalam; Canadá; Chile; República Popular de China; Hong Kong, Indonesia;

¹⁰⁰ Algunos estudiosos consideran que APEC, es un Mecanismo, aquí se le da la acepción de que se trata de un Foro, en el que se discuten los diversos temas de su agenda y que los acuerdos adoptados en cada una de sus reuniones, no son vinculantes.

¹⁰¹ El 8 de agosto de 1967, los líderes de los Ministerios del Exterior (Indonesia, Filipinas, Singapur y Tailandia, acordaron suscribir el Acuerdo por el que se establecía la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ASEAN, por las siglas de su nombre en inglés). Actualmente la Asociación se encuentra conformada por los siguientes países: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas. Singapur, Tailandia y Vietnam.

Japón; República de Corea; Malasia; México; Nueva Zelanda; Papúa Nueva Guinea; Perú; República de Filipinas; Rusia, Singapur; Taipéi; Tailandia; Estados Unidos de América y Vietnam.

Las operaciones de APEC comprenden a cerca del 47 por ciento del comercio mundial, de esta forma, se ha establecido como el vehículo regional para promover el comercio abierto, la cooperación económica y técnica.

El Comité de Comercio e Inversión está conformado por dos subcomités y siete grupos que atienden, entre otros, asuntos de acceso a mercados, propiedad intelectual, migratorios, facilitación comercial y aduaneros.

Objetivos:

- Promover el libre comercio;
- Las inversiones;
- La cooperación económica y técnica entre sus miembros;
- Promover el crecimiento económico sostenible;
- Desarrollar y fortalecer el sistema multilateral de comercio; e
- Incrementar la interdependencia y la prosperidad de las economías miembro.

Enfoque de las actividades de APEC:

- La liberalización del comercio y de las inversiones;
- La facilitación de negocios; y
- La cooperación técnica y económica

Con base en las tres actividades fundamentales, las Economías Miembro de APEC decidieron en 1994 establecer las Metas de Bogor. Con estas medidas lo que se buscaba era comprometer a las Economías Miembro con mayor desarrollo económico para alcanzar la liberalización completa de su comercio exterior, así

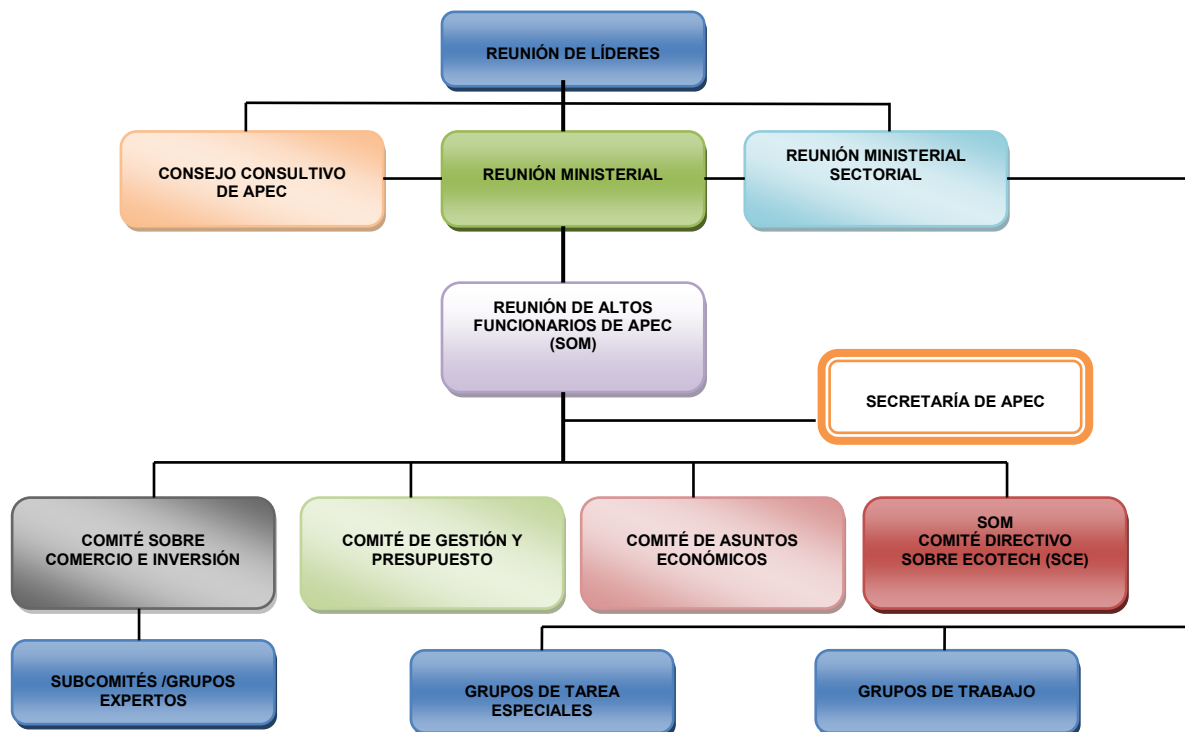
como de las inversiones para el año 2010, y a las economías con menor desarrollo a realizarlo en el año 2020.

APEC ha llevado a cabo las siguientes Reuniones:

Fecha	País sede
2013	Filipinas
2012	Rusia
2011	Estados Unidos de América
2010	Japón
2009	Singapur
2008	Lima, Perú
2007	Sydney, Australia
2006	Ha Noi, Viet Nam
2005	Busan, Korea
2004	Santiago, Chile
2003	Bangkok, Tailandia
2002	Los Cabos, México
2001	Shanghai, People's Republic of China
2000	Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam
1999	Auckland, New Zealand
1998	Kuala Lumpur, Malaysia
1997	Vancouver, Canada
1996	Manila, The Philippines
1995	Osaka, Japan
1994	Bogor, Indonesia
1993	Blake Island, United States
1989	Canberra, Australia

Fuente: Página oficial de APEC: <http://www.apec.org/>

Estructura de APEC, noviembre de 2007



Elaborado con base en datos de las páginas: http://www.apec.org/apec/about_apec/structure.html y http://www.economia.gob.mx/pics/pages/5200_5209_base/I_Informacion_General.pdf

La Secretaría de APEC, tiene su sede en Singapur y opera como un mecanismo de soporte para todo el proceso APEC. Como coordinadora, la Secretaría APEC brinda soporte técnico, asesoría, administra la información y las comunicaciones.

Por otra parte, la sede de APEC se rota anualmente entre los miembros responsables para organizar la reunión ministerial anual.

De la estructura funcional de APEC

Como se aprecia en el organigrama de APEC, esta constituye una Institución perfectamente organizada, que abarca todos los sectores de las diferentes economías de los países Miembro, veamos cómo se integran los diversos niveles.

Reuniones Ministeriales Sectoriales, se han establecido las siguientes instancias:

Educación; energía; medio ambiente Sustentable; finanzas; salud; desarrollo de recursos humanos; medio ambiente; minería; relacionados con los océanos; ciencia regional y cooperación tecnológica; pequeñas y medianas empresas; telecomunicaciones e información industrial; comercio; transportes y asuntos de la mujer; y turismo.

Comité sobre Comercio e Inversión, se han creado los siguientes Subcomités: Sobre normas y conformidad; procedimientos aduaneros; grupo de acceso al mercado; grupo sobre servicios; grupo de expertos en inversión; derechos de propiedad intelectual; proveedores al sector gubernamental; movilidad de personas de negocios; políticas de competencia/desregulación; fortalecimiento económico infraestructura legal; y grupo directivo del comercio electrónico.

Grupo de Tareas Especiales, se ha establecido cinco Grupos: Anticorrupción; contra el terrorismo; puntos focales (llamado grupo consultivo especial sobre la

integración del género); minería; fuerza de tarea sobre preparación de emergencias.

Grupos de Trabajo, existen los siguientes once Grupos: Cooperación técnica sobre agricultura; energía; pesca; salud; desarrollo de recursos humanos; ciencia industrial y tecnología; conservación de recursos marinos; pequeñas y medianas empresas; telecomunicaciones e información; turismo y transportación.

Dentro de APEC, uno de los Subcomités más importantes lo constituye el de Procedimientos Aduaneros, mismo que se estableció en 1989, y que le da vida e impacto al Foro. De igual forma el Subcomité de Procedimientos Aduaneros, guiado bajo la presidencia de Japón en 1995 y de Filipinas en 1996, obtuvo notables éxitos; de ahí que las Economías Miembro, se enfocaron en la creación de la *Guía de Principios* (FACTS) basados en la: Responsabilidad, consistencia, transparencia, y simplificación.

A través de los Planes de Acción Colectivos (CAP) y los Planes de Acción Individuales, sobre todo de los primeros, éstos sirven como medio para liberalizar, facilitar el comercio y la inversión, y para beneficiar a las empresas.

Los Planes de Acción Colectivos CAP, tienen los siguientes objetivos:

- Armonización en la aplicación del Arancel de acuerdo a la Convención del Sistema Armonizado;
- Transparencia en los Procedimientos Aduaneros, incluyendo la información de las Leyes Aduaneras, Regulaciones, Pautas Administrativas, Procedimientos y Decisiones;
- Simplificación y Armonización en base a la Convención de Kioto;
- Adopción y Apoyo para el UN/EDIFACT;
- Adopción de los Principios de la Organización Mundial de Comercio, Acuerdo sobre Propiedad Intelectual (TRIPS);

- Introducción de la Prevención y transparencia en las Apelaciones;
- Introducción de un Sistema de Reglas de Clasificación;
- Importación Temporal, por ejemplo cuadernos A.T.A. de la Convención de Estambul;
- APEC Datos armonizados;
- Dirección de Técnicas de Riesgo;
- Pautas en el Despacho Aduanero de los Consignatarios Express; e
- Integridad Aduanera.

Ingreso de México al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico

El gobierno de México solicitó a la APEC su ingreso en 1993 en donde participan las diferentes Dependencias de la Administración Pública, quienes de conformidad con la competencia que les es conferida, participan en los distintos Grupos de Trabajo, Comités y Subcomités.

2.5. Tratado que creó el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas, actualmente Organización Mundial de Aduanas

El Consejo de Cooperación Aduanera, es reconocido a nivel mundial como una Organización intergubernamental y con competencia exclusiva en materia de aduanas.

En 1924, al establecerse la Liga de las Naciones¹⁰² en la que se firmó la *Convención Internacional Relacionada con la Simplificación de Formalidades Aduaneras*. No obstante este esfuerzo por homogenizar los procedimientos aduaneros, era necesaria la creación de una instancia especializada en la materia.

Sin embargo, no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, en 1947, que en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en una declaración común realizada en París el 12 de septiembre de 1947, trece gobiernos representados en el Comité de Cooperación Económica Europea, previeron la posibilidad de establecer entre sus países una o varias Uniones Aduaneras según los principios del GATT. Motivados por tal inquietud, acordaron crear en Bruselas un Grupo de Estudio a quién encargaron el diseño de este proyecto.

¹⁰² Sociedad de las Naciones, organización concebida en similares circunstancias durante la Primera Guerra Mundial y establecida en 1919, de conformidad con el Tratado de Versalles, "para promover la cooperación internacional y conseguir la paz y la seguridad". También en el marco del Tratado de Versalles se creó la Organización Internacional del Trabajo como organismo afiliado a la Sociedad de las Naciones. La Sociedad de las Naciones cesó su actividad al no haber conseguido evitar la Segunda Guerra Mundial (Cf. http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_de_Naciones, consultada el 26 de mayo de 2008).

En 1948, el Grupo de Estudio constituyó dos Comités uno Económico y el otro aduanero, a este último, se le encargó el análisis de las técnicas aduaneras aplicadas en los distintos países con el objeto de poder uniformarlas.

El Comité Aduanero continuó sus actividades respecto a la realización de una nomenclatura arancelaria unificada y a la definición común del valor en aduana de las mercancías, además de la reglamentación aduanera; de estas tareas nacieron tres Convenios firmados en Bruselas el 15 de diciembre de 1950, siendo los siguientes:

- El Convenio para la creación del Consejo de Cooperación Aduanera, quién entró en vigor el 4 de noviembre de 1952;
- El Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías, vigente a partir del el 28 de julio de 1953; y
- El Convenio sobre la Nomenclatura para la Clasificación de las Mercancías en los Aranceles de Aduanas (el cual entró en vigor el 11 de septiembre de 1959).

Con base en el primero de los Convenios —[...]se constituyó el nacimiento del Consejo de Cooperación Aduanera, hoy denominado Organización Mundial de Aduanas (OMA)...[se estableció] no sólo el soporte estructural de los mecanismos necesarios para la ejecución de los otros dos Convenios (Nomenclatura y Valoración), sino que se le confió una labor de mayor amplitud —asegurar el máximo grado de armonía y uniformidad en sus respectivos sistemas aduaneros y, especialmente, el estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y de la legislación aduanera relativa a los mismos.

Pocos meses después, el 26 de enero de 1953 se celebra en Bruselas la sesión inaugural del Consejo, bajo la presidencia del Ministro de Comercio Exterior de Bélgica Sr. Meurice, con la participación de los 17 país miembros del Organismo

(Alemania R.F., Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía), que estuvieron representados por sus Directores Generales de Aduanas.

Al ser establecido el Consejo de Cooperación Aduanera, los Estados Miembros buscaron la posibilidad de que dentro de esta misma Organización se cumplimentaran los otros dos Convenios, así como la de buscar la mayor armonía y uniformidad de sus sistemas aduaneros, poniendo especial énfasis en el estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera y de la legislación aduanera relativa a los mismos” (Álvarez Gómez-Pallete, José María, 2002: 25-26).

Firma del Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera (Bruselas, el 15 de diciembre de 1950). Contenido

“CONVENIO CONSTITUTIVO DEL CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA

Los Gobiernos signatarios del presente Convenio,

Considerando conveniente asegurar el más alto grado de armonía y uniformidad en sus sistemas aduaneros, y especialmente en lo que concierne al estudio de los problemas inherentes al desarrollo y perfeccionamiento de la técnica aduanera en conexión con la legislación aduanera,

Convencidos de que redundaría en los mejores intereses del Comercio: Internacional el promover la cooperación entre Gobiernos en esta materia teniendo en mente los factores económicos y técnicos involucrados con esto:

Han convenido lo siguiente:

ARTÍCULO I

Se constituye por el presidente el Consejo de Cooperación Aduanera (en adelante citado como "el Consejo").

ARTÍCULO II

a).- Los miembros del Consejo serán:

(i) Las Partes Contratantes del presente Convenio.

(ii) El Gobierno de cualquier territorio aduanero separado, que se proponga por una Parte Contratante, teniendo responsabilidad para la conducción formal de sus relaciones diplomáticas, que sea autónomo en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y cuya admisión como Miembro separado sea aprobada por el Consejo.

(b) Cualquier Gobierno de un territorio aduanero separado, que sea Miembro del Consejo de conformidad con el párrafo (a) (ii) anterior, dejará de ser Miembro cuando se notifique al Consejo el retiro de su membresía por la Parte Contratante que tenga la responsabilidad de la conducción formal de sus relaciones diplomáticas.

(c) Cada Miembro designará un delegado y uno o más alternantes para que sean sus representantes ante el Consejo. Estos representantes podrán ser asistidos por consejeros.

(d) El Consejo puede admitir representantes de Gobiernos no Miembros o de organizaciones internacionales en calidad de observadores.

ARTÍCULO III

Las funciones del Consejo serán:

(a) Estudiar todos los asuntos relacionados con la cooperación en materia aduanera, que las Partes Contratantes acuerden promover de conformidad con los propósitos generales del presente Convenio:

(b) Examinar los aspectos técnicos, así como los factores económicos relacionados con la materia de los sistemas aduanales, con miras a proponer a sus Miembros medidas prácticas para la obtención del más alto grado posible de armonía y uniformidad:

(c) Preparar los proyectos de convenio y enmiendas de los mismos, y recomendar su adopción por los Gobiernos interesados;

(d) Hacer recomendaciones para asegurar la interpretación y aplicación uniformes de los Convenios concluidos como resultado de sus trabajos, así como los concernientes a la Nomenclatura para la Clasificación de Mercancías en Tarifas Aduanales y a la Valoración de Mercancías para Fines Aduanales, elaborados por el Grupo Europeo de Estudios Aduanales y, con tal fin, desempeñar las funciones que se le asignen específicamente en esos Convenios, de acuerdo con las disposiciones de los mismos:

(e) Hacer recomendaciones, como conciliador, para la solución de las disputas concernientes a la interpretación o aplicación de los Convenios a los que se hace referencia en el párrafo (d) anterior. De acuerdo con las cláusulas de esos Convenios las partes en disputa pueden convenir por adelantado en aceptar las recomendaciones del Consejo como obligatorias:

(f) Asegurar la circulación de información relacionada con reglamentos y procedimientos aduaneros:

(g) Por su propia iniciativa o cuando se le soliciten, proporcionar a los Gobiernos interesados información o asesoría en materia aduanera dentro de los objetivos generales del presente Convenio, y hacer recomendaciones al respecto.

(h) Cooperar con otras organizaciones intergubernamentales en relación a asuntos que estén dentro de su competencia.

ARTÍCULO IV

Los Miembros del Consejo suministrarán al Consejo cualquier información y documentación solicitadas por éste, necesarias para la ejecución de sus funciones, pero ningún Miembro tendrá la obligación de divulgar información confidencial, cuya revelación impidiera el cumplimiento de sus leyes, o que de otra manera fuera contraria al interés público o perjudicara los legítimos intereses comerciales de cualquier empresa pública o privada.

ARTÍCULO V

El Consejero será asistido por un Comité Técnico Permanente y un Secretario General.

ARTÍCULO VI

(a) El Consejo elegirá anualmente, entre los delegados de los Miembros, un Presidente y por lo menos dos Vicepresidentes.

(b) Establecerá sus propias Reglas de Procedimiento por una mayoría de por lo menos dos terceras partes de sus miembros.

(c) Establecerá un Comité de Nomenclatura como se dispone en el Convenio sobre Nomenclatura para la Clasificación de Mercancías en Tarifas Aduanales y un Comité de Valoración, según se dispone en el Convenio sobre la Valoración de Mercancías para Fines Aduanales. Establecerá asimismo otros comités que sean deseables para los objetivos de los Convenios a los que se hace referencia en el Artículo III (d) o para cualquier otro propósito dentro de su competencia.

(d) Determinará las tareas que deban asignarse al Comité Técnico Permanente y las facultades que le serán delegadas.

(e) Aprobará su presupuesto anual, controlará sus gastos y dará al Secretario General las instrucciones que juzgue conveniente en relación con las finanzas.

ARTÍCULO VII

(a) La sede del Consejo estará en Bruselas.

(b) El Consejo, el Comité Técnico Permanente y otros comités establecidos por el Consejo podrán reunirse en cualquier otro lugar diferente a la sede del Consejo, si así lo decide el mismo.

(c) El Consejo se reunirá por lo menos dos veces al año. Su primera reunión se llevará a cabo no más tarde de tres meses después de la entrada en vigor del presente Convenio.

ARTÍCULO VIII

(a) Cada Miembro del Consejo tendrá un voto excepto que se trate de cualquier asunto relacionado con la interpretación, aplicación o enmienda de cualquiera de los Convenios citados en el Artículo III (d) que estén vigentes y que no se apliquen a tal Miembro.

(b) A excepción de lo dispuesto en el Artículo VI (b), las decisiones del Consejo se tomarán por una mayoría de dos terceras partes de los Miembros presentes y con derecho a voto. El Consejo no tomará decisión alguna sobre cualquier asunto, a menos que estén presentes más de la mitad de los Miembros con derecho a voto.

ARTÍCULO IX

(a) El Consejo establecerá con las Naciones Unidas, sus órganos principales, subsidiarios y agencias especializadas, y con cualesquiera otros organismos intergubernamentales, relaciones dirigidas a asegurar la colaboración en el logro de sus respectivas metas.

(b) El Consejo puede hacer los ajustes necesarios para facilitar la consulta y cooperación con organismos no gubernamentales interesados en los asuntos de su competencia.

ARTÍCULO X

(a) El Comité Técnico Permanente estará integrado por los representantes de 108 Miembros del Consejo. Cada Miembro del Consejo puede nombrar un delegado y uno o más alternantes para que lo representen ante el Comité. Los representantes serán funcionarios especializados en asuntos técnicos aduanales. Pueden ser asistidos por expertos.

(b) El Comité Técnico Permanente se reunirá por lo menos cuatro veces al año.

ARTÍCULO XI

(a) El Consejo nombrará un Secretario General y un Delegado del Secretario General cuyas funciones, deberes, condiciones de servicio y la duración de sus funciones se determinarán por el Consejo.

(b) El Secretario General nombrará al personal de la Secretaría General. El establecimiento y reglamentos relacionados con el personal serán aprobados por el Consejo.

ARTÍCULO XII

(a) Cada Miembro se hará cargo de los gastos de su propia delegación ante el Consejo, ante el Comité Técnico Permanente y ante cualquier otro Comité del Consejo.

(b) Los gastos del Consejo correrán por cuenta de sus Miembros de acuerdo con la escala que sea determinada por el Consejo.

(c) El Consejo podrá privar a cualquier Miembro de sus derechos de voto, si no paga su contribución dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la cantidad que se adeude.

(d) Cada Miembro pagará la totalidad de su contribución anual durante el año financiero en el que se haga Miembro del Consejo, y durante el año financiero en el que entre en vigor su aviso de retiro.

ARTÍCULO XIII

(a) El Consejo gozará en el territorio de cada uno de sus Miembros de la capacidad legal que se define en el Anexo del presente, siempre y cuando sea necesaria para el ejercicio de sus funciones.

(b) El Consejo, los representantes de los Miembros, los asesores y expertos nombrados para asistirlos y los funcionarios del Consejo gozarán de los privilegios e inmunidades especificadas en el Anexo del presente Convenio.

(c) El Anexo del presente Convenio formará parte integral del mismo, y cualquier referencia al Convenio se considerará que incluye la referencia al Anexo.

ARTÍCULO XIV

Las Partes Contratantes aceptan las cláusulas del Protocolo relativo al Grupo Europeo de Estudios Aduanales, abierto a firma en Bruselas, en la misma fecha del presente Convenio. Para determinar la escala de contribuciones referidas en el Artículo XII (b), el Consejo tomará en consideración la membresía del Grupo de Estudio.

ARTÍCULO XV

El presente Convenio estará abierto a firma hasta el 31 de marzo de 1851.

ARTÍCULO XVI

(a) El presente Convenio estará sujeto a ratificación.

(b) Los instrumentos de ratificación se depositarán ante el Ministerio Belga de Relaciones Exteriores, quien notificará cada depósito a todos los Gobiernos signatarios y adherentes y al Secretario General.

ARTÍCULO XVII

(a) Cuando siete de los Gobiernos signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación, entrará en vigor entre éstos el presente Convenio.

(b) Para cada Gobierno signatario que posteriormente ratifique el presente Convenio, éste entrará en vigor cuando deposite su instrumento de ratificación.

ARTÍCULO XVIII

(a) El Gobierno de cualquier Estado que no sea signatario del presente Convenio puede adherirse al mismo desde el 1o. de abril de 1951.

(b) Los instrumentos de adhesión se depositarán ante el Ministerio Belga de Relaciones Exteriores, quien notificará cada uno de esos depósitos a todos los Gobiernos signatarios y adherentes y al Secretario General.

(c) El presente Convenio entrará en vigor para cualquier Gobierno adherente al depositar su instrumento de adhesión, pero no antes de la entrada en vigor del mismo, de conformidad con el párrafo (a) del Artículo XVII.

ARTÍCULO XIX

El presente Convenio tiene una duración indefinida, pero en cualquier momento posterior a la expiración de un periodo de cinco años, a partir de su fecha de entrada en vigor de acuerdo con el párrafo (a) del Artículo XVII, cualquier Parte Contratante podrá denunciarlo. El retiro surtirá efectos un año después de la fecha en que el Ministro Belga de Relaciones Exteriores reciba la notificación de denuncia. El Ministro Belga de Relaciones Exteriores notificará cada denuncia a todos los signatarios y Gobiernos adherentes y al Secretario General.

ARTÍCULO XX

- (a) El Consejo puede recomendar a las Partes Contratantes enmiendas al presente Convenio.*
- (b) Cualquier Parte Contratante que acepte una enmienda notificará al Ministro Belga de Relaciones Exteriores, por escrito, su aceptación, y el Ministro notificará dicha aceptación a todos los Gobiernos signatarios y al Secretario General.*
- (c) Una enmienda entrará en vigor tres meses después que el Ministro Belga de Relaciones Exteriores reciba la notificación de aceptación de todas las Partes Contratantes. Cuando cualquier enmienda haya sido aceptada por todas las Partes Contratantes, el Ministro Belga de Relaciones Exteriores notificará lo anterior a todos los Gobiernos signatarios y adherentes y el Secretario General, así como la fecha en la que la enmienda entrará en vigor.*
- (d) Después de que una enmienda haya entrado en vigor, ningún Gobierno puede ratificar o adherirse al presente Convenio, a menos que también acepte la enmienda.*

En fe de lo cual los infraescritos, debidamente autorizados al efecto por sus respectivos Gobiernos, firman el presente Convenio.

Hecho en Bruselas a los quince días del mes de diciembre, de mil novecientos cincuenta, (15 de diciembre de 1950), en los idiomas inglés y francés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un solo original, que será depositado en los archivos del Gobierno de Bélgica, el cual remitirá copias certificadas a cada Gobierno signatario y adherente.

Anexo Carácter Legal, Privilegios e Inmunidades del Consejo.

25 Secciones

10 artículos”.

Objetivos de la OMA

- Participar en la expansión del comercio mundial;
- Armonización de los procedimientos aduaneros;
- Facilitar la cooperación entre las Administraciones de Aduanas;
- Hacer eficiente la Aplicación de las leyes; y
- Entrenamiento y Capacitación.

Desde la primera sesión del CCA, los Estados Miembros se aprobaron los siguientes ordenamientos:

- Reglamento Interior del Consejo de Cooperación Aduanera;
- Reglamento Financiero;
- Medidas para la organización del Secretariado;

Por otra parte, se establecieron varios Comités Técnicos con el objetivo de realizar los estudios entre los que destacan el la Nomenclatura, Valoración Aduanera y Técnicas Aduaneras.

Con el transcurso de los años, el CCA recibió la solicitud de ingreso de nuevos Estados, de tal forma que para 1980, la organización ya contaba con 93 Miembros, cifra que se incrementaría con el paso de los años.

Es importante destacar que, en sus Sesiones de junio de 1994 y a propuesta de la Comisión de Política General, el Organismo decidió adoptar un nombre informal para el trabajo del Consejo de Cooperación Aduanera, con el cual podría ser más fácil identificar su papel, posición y propósito. Por consiguiente, a partir del 3 de octubre de 1994 el Consejo de Cooperación Aduanera será conocida en el mundo como la Organización Mundial de Aduanas OMA (en francés Organization Mondiale Des Douanes OMD y en Inglés World Customs Organization). Tiene dos idiomas oficiales el francés e inglés, el idioma español es utilizado para algunas reuniones de carácter técnico.

—La motivación de esta nueva denominación se debió al ya creciente número de Partes Contratantes de la Organización, y al mismo tiempo a establecer un paralelismo con la reciente creación de la Organización Mundial del Comercio [OMC]...considerándose de esta forma se ponía de manifiesto los vínculos existentes entre las aduanas y los medios comerciales y simbolizaba las buenas relaciones existentes entre las dos organizaciones” (*Ídem*. p. 27).

La OMA actualmente tiene bajo su responsabilidad los siguientes Convenios:

1. Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera (4 de noviembre de 1952).
2. Convenio sobre Nomenclatura y Clasificación de Mercancías y Tarifas de Aduanas y Protocolo de Enmienda que entró en vigor el 11 de septiembre de 1959.
3. Convención sobre la valoración de mercancías para propósitos aduaneros que entró en vigor el 28 de julio de 1953.
4. Convenio sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en vigor desde el 1º de enero de 1988.
5. Convención aduanera sobre Carnets ECS para muestras comerciales, en vigor desde el 3 de octubre de 1957.
6. Convención aduanera sobre la Importación Temporal de Empaques, en vigor desde el 15 de marzo de 1962.
7. Convención aduanera sobre la importación temporal de equipo profesional, en vigor desde el 1º de julio de 1962.
8. Convención aduanera concerniente a las facilidades de importación de mercancías para uso y exhibición, ferias, reuniones o eventos similares, en vigor desde el 13 de julio de 1962.
9. Convención aduanera sobre el Carnet ATA para la admisión temporal de mercancías, en vigor desde el 30 de julio de 1963.
10. Convención aduanera concerniente al material de ayuda para navegantes, en vigor desde el 11 de diciembre de 1965.
11. Convención aduanera sobre la importación temporal de equipo científico, en vigor desde el 15 de marzo de 1962.
12. Convención sobre la importación temporal de material pedagógico, en vigor desde el 10 de septiembre de 1971.
13. Convención aduanera sobre tránsito internacional de mercancías, del 7 de julio de 1971.

14. Convenio internacional sobre simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros, en vigor desde el 25 de septiembre de 1974.
15. Convenio internacional de asistencia mutua administrativa para la prevención, investigación y represión de los delitos aduaneros, en vigor desde el 21 de mayo de 1980.
16. Convención sobre la admisión temporal de mercancías, del 26 de junio de 1990.

La OMA, ha emitido desde 1956 a los Estados Miembros de la Organización cerca de cien recomendaciones que versan y se agrupan de acuerdo a su finalidad. Entre otros temas se encuentran los siguientes:

- A. Recomendaciones destinadas a promover la cooperación entre las administraciones aduaneras.
- B. Recomendaciones tendentes a uniformar las prácticas seguidas en materia de franquicias, reembolsos o condonación de derechos de aduana.
- C. Recomendaciones para facilitar los transportes internacionales de mercancías, viajes y turismo.
- D. Recomendaciones relativas a los ordenadores.
- E. Otras Recomendaciones.

Ha de señalarse que para el tema que nos ocupa en la presente investigación, resaltan las recomendaciones propuestas en el documento SP0166E1a, aprobado en la Sesión 52 sesión de la Comisión de Política General el 25 de noviembre de 2004 titulado *Trabajo del Grupo de Alto Nivel Estratégico del Acuerdo Marco de Estándares para Asegurar y Facilitar el Comercio Internacional. Versión No.1.0.*

Estructura de la OMA y Países Miembros de la Organización

La Organización Mundial de Aduanas tiene la siguiente estructura funcional:

El Consejo. Constituye la instancia máxima de la Organización y se conforma por Delegados que representan a los Estados Miembros quienes asisten a sus sesiones una vez por año. —~~Os~~ idiomas oficiales del organismo son el inglés y el francés. Además de estos dos idiomas el español es considerado idioma oficial en los trabajos del Comité Técnico de Valoración en Aduana, del Comité Técnico de Reglas de Origen y el español junto con el ruso en los trabajos del Comité de gestión del Convenio sobre contenedores. La utilización del español en estos Comités radica en que los mismos son creados a través de Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio en la que el español es idioma de trabajo.

En las 93/94 sesiones del Consejo de Cooperación Aduanera, celebrado en Bruselas en junio de 1999, por iniciativa de la delegación española, el Consejo aceptó el principio según el cual debía introducirse el idioma español para los trabajos del Sistema Armonizado, estimando que nuestro idioma es una lengua oficial de la OMC y que el empleo del español en el Sistema Armonizado contribuiría en gran medida en facilitar los intercambios comerciales entre los Miembros actuales y futuros.

Posteriormente, en la 95/96 sesiones celebradas en julio del 2000 en Bruselas, se confirmó la aceptación de la utilización del español y se adoptaron una serie de criterios para establecer un calendario de implantación progresiva del principio adoptado” (Álvarez Gómez-Pallete José María, 2002: 31).

En la sesión 86/86, que tuvo lugar en 1995, la OMA, consideró que debido al incremento de sus Miembros, se establecieran seis regiones de trabajo, por lo que acordó mediante la decisión número 283, crear las siguientes regiones:

- África Oriental y Austral;
- Europa;
- Extremo Oriente; Asia del Sur y del Sud-Este, Australasia e Islas del Pacífico;
- África del Norte, Próximo y Medio Oriente;
- América del Sur, América del Norte, América Central y Caribe; y
- África Occidental y Central.

Al frente de cada región se ha elegido un Presidente, quienes a su vez fungen como Vicepresidentes dentro del Consejo.

Por otra parte, el Consejo está asistido por:

- La Comisión de Política General y;
- El Comité Financiero

La Comisión de Política General.

De acuerdo a lo dispuesto en la decisión del Consejo número 284 de junio de 1995, —.al Comisión se ocupa de política general que se refieren a las actividades de la Organización. Asimismo, desempeña en nombre del Consejo, el papel de un grupo dinámico de dirección, somete las orientaciones, las prácticas y los procedimientos de la OMA a estudios destinados en ayudar a la Comisión para realizar sus objetivos generales. A este fin, la Comisión examina los asuntos que le son sometidos por el Consejo, por lo miembros de la Comisión o por el Secretario General actuando por propia iniciativa o a petición del Presidente de un Comité que ejerza sus actividades bajo los auspicios del Consejo.

La Comisión está habilitada para formular, en el límite de sus poderes, recomendaciones en nombre del Consejo o, en caso de urgencia, solicitar al

Secretario General que tome las medidas que juzgue necesarias en interés de la OMA e informar de ello al Consejo durante la próxima sesión.” (*Íbid*).

Integración de la Comisión de Política General

- El Presidente del Consejo (Presidente de la Comisión);
- Los seis Vicepresidentes del Consejo que representan a cada una de las regiones de la OMA;
- Los antiguos Presidentes del Consejo que permanecen en funciones en su administración aduanera. Puesto que se les atribuye para un mandato máximo de dos años que debe ejercerse inmediatamente después del año en el curso del cual han cesado de atender la Presidencia del Consejo;
- Diecisiete Miembros elegidos por el Consejo conforme al reparto por cada una de las seis regiones, siendo de la siguiente forma:
 - a. Un miembro para la región de África oriental y Australia;
 - b. Siete miembros para Europa;
 - c. Cuatro miembros para la región del Extremo Oriente, Asia del Sur y Sudeste, Australasia e Islas del Pacífico;
 - d. Un miembro para la región de América del Sur, América del Norte, América Central y el Caribe;
 - e. Un miembro para la región de África Occidental y Central;
 - f. Un observador, miembro del territorio en el que el Consejo tiene su sede; y
 - g. Un observador, que puede ser cualquier miembro que no tiene dicho estatus de la Comisión de Política General y debe acoger alguna sesión de la Comisión fuera de la sede del Consejo.

El Comité Financiero. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento Interior del Consejo de Cooperación Aduanera (Decisión número 168

de junio de 1966), el Consejo invita cada año a diecisiete Miembros para designar a un Delegado ante el Comité financiero y pueden elegir a un suplente. Los puestos se repartirán entre las diferentes regiones como sigue:

- Europa: Ocho;
- África del Norte, Oriente Medio y Cercano Oriente: Uno;
- África Oriental y Austral: Uno;
- África Occidental y Central: Uno;
- América del Sur, América del Norte, América Central y Caribe: Tres; y
- Extremo Oriente, Asia del Sur y del Sudeste, Australia e Islas del Pacífico: Tres.

El Consejo nombra además al Presidente del Comité quien elige entre las Delegaciones de los Miembros representados en dicho Comité. El Presidente es nombrado por un año y es reelegible.

Está previsto que los dos Miembros que abonan la contribución más elevada del presupuesto de la Organización serán miembros del Comité Financiero.

Por otra parte, según se desprende de lo preceptuado en el Reglamento Financiero, el presupuesto de la OMA se integra con las aportaciones de cada uno de los Estados Miembro, calculadas con base en el baremo, escala o nivel establecido por la ONU.

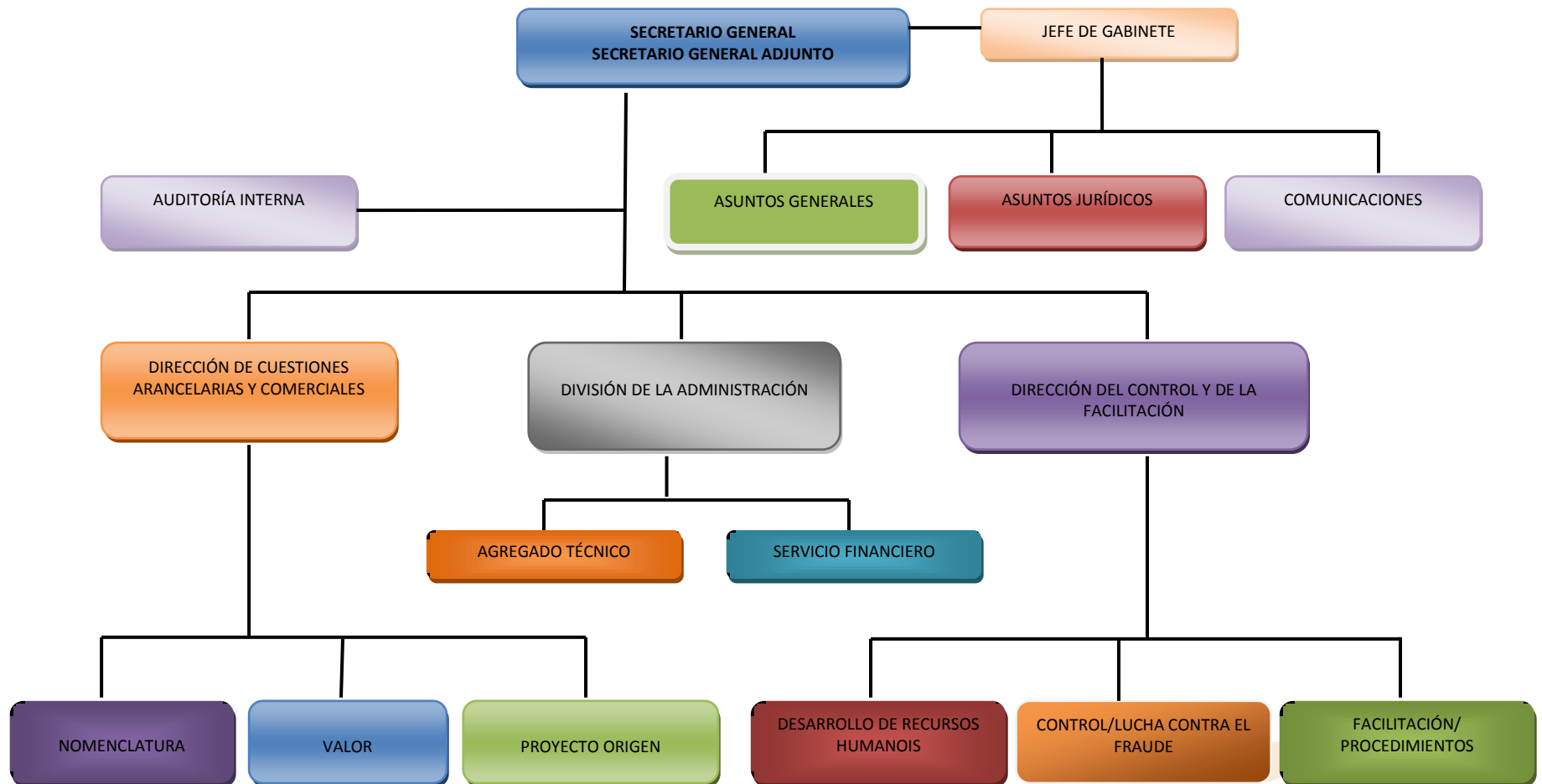
Dentro de la estructura institucional de la OMA, destacan por su importancia, los siguientes Comités Técnicos:

- Comité del Sistema Armonizado conformado por dos subcomités de Revisión y Científico;
- Comité Técnico sobre Valoración en Aduanas;
- Comité Técnico sobre Reglas de Origen;
- Comité Técnico Permanente; y

- Comité de Lucha contra el Fraude, con un Subcomité de Información Gerencial.

La Secretaría General. Tiene por objeto estudiar todas las cuestiones relativas a la técnica aduanera, ayudar al Consejo, los Comités, la Comisión de Política General y, en su caso, a las Administraciones Aduaneras que integran la OMA. La sede de la Organización se halla en Bruselas y su estructura es la que se indica en el siguiente esquema:

ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS



Fuente: Álvarez Gómez-Pallete José María, 2002: 41.

Países Miembros de la OMA¹⁰³

No.	PAÍS	No.	PAÍS	No.	PAÍS
1	Afganistán	58	Ex República Yugoslava de Macedonia	115	Namibia
2	Albania	59	Federación de Rusia	116	Nepal
3	Alemania	60	Fiji	117	Nicaragua
4	Andorra	61	Filipinas	118	Níger
5	Angola	62	Finlandia	119	Nigeria
6	Antillas Holandesas	63	Francia	120	Noruega
7	Arabia Saudita	64	Gabón	121	Nueva Zelanda
8	Argelia	65	Gambia	122	Omán
9	Argentina	66	Georgia	123	Países Bajos
10	Armenia	67	Ghana	124	Pakistán
11	Australia	68	Grecia	125	Panamá
12	Austria	69	Guatemala	126	Papúa Nueva Guinea
13	Azerbaiyán	70	Guinea	127	Paraguay
14	Bahamas	71	Guyana	128	Perú
15	Bahréin	72	Haití	129	Polonia
16	Bangladesh	73	Honduras (República de)	130	Portugal
17	Barbados	74	Hong Kong, China	131	Qatar
18	Belarús	75	Hungría	132	Reino de Tonga
19	Bélgica	76	India	133	Reino Unido
20	Benín	77	Indonesia	134	República Árabe Siria
21	Bermuda	78	Irak	135	República Centroafricana
22	Bután	79	Irán (República Islámica de)	136	República Checa
23	Bolivia	80	Isla santa Lucía	137	República de El Salvador
24	Botsuana	81	Irlanda	138	República Democrática del Congo
25	Brasil	82	Islandia	139	República Dominicana
26	Brunei Darussalam	83	Israel	140	Ruanda
27	Bulgaria	84	Italia	141	Rumania
28	Burkina Faso	85	Jamahiriya Árabe Libia	142	Samoa
29	Burundi	86	Jamaica	143	Senegal
30	Cabo Verde	87	Japón	144	Serbia
31	Camboya	88	Jordania	145	Seychelles
32	Camerún	89	Kazajstán	146	Sierra Leona
33	Canadá	90	Kenia	147	Singapur
34	Chad	91	Kuwait	148	Sri Lanka
35	Chile	92	Kyrgyzstan	149	Suazilandia
36	China	93	Latvia	150	Sudáfrica
37	Chipre	94	Lesoto	151	Sudán
38	Colombia	95	Libano	152	Suecia
39	Comores	96	Liberia	153	Suiza
40	Comunidades europeas*	97	Lituania	154	Tailandia
41	Congo (República del)	98	Luxemburgo	155	Tayikistán
42	Corea (República de)	99	Macao, China	156	Tanzania
43	Costa de Marfil	100	Madagascar	157	Timor Oriental
44	Costa Rica	101	Malasia	158	Togo
45	Croacia	102	Malawi	159	Trinidad y Tobago
46	Cuba	103	Maldivas	160	Tunisia
47	Dinamarca	104	Mali	161	Turkmenistán
48	Ecuador	105	Malta	162	Turquía
49	Egipto	106	Marruecos	163	Ucrania
50	Emiratos Árabes Unidos	107	Mauricio	164	Uganda
51	Eritrea	108	Mauritania	165	Uruguay
52	Eslovaquia	109	México	166	Uzbekistán
53	Eslovenia	110	Moldava	167	Venezuela
54	España	111	Mongolia	168	Vietnam
55	Estados Unidos	112	Montenegro	169	Yemen
56	Estonia	113	Mozambique	170	Zambia
57	Etiopía	114	Myanmar	171	Zimbabwe

* Categoría similar a la categoría de Miembro de la OMA

¹⁰³ http://www.aduana.cl/prontus_aduanas/site/artic/20070302/pags/20070301121555.html (consultada el 26 de mayo de 2008).

Es conveniente destacar que los Estados Miembros de la OMA procesan más del 97% de todo el comercio internacional, de ahí reviste su gran importancia y la influencia que tiene en todo el mundo.

Adhesión de México a la OMA

El Convenio Constitutivo del Consejo de Cooperación Aduanera, adoptado en la ciudad de Bruselas, Bélgica, el 15 de diciembre de 1950, fue aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 1987, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 9 de diciembre del mismo año.

El Instrumento de adhesión, firmado por el entonces Presidente, Miguel de La Madrid Hurtado, se depositó el día 10 de diciembre de 1987, ante el Ministerio Belga de Relaciones Exteriores y el 10 de marzo 1988 se publicó en el Órgano Oficial.

México tiene una participación muy activa dentro de la OMA y colabora con gran dinamismo en el Comité del Sistema Armonizado conformado por dos subcomités de Revisión y Científico, desde donde, después de una larga trayectoria y en alianza con las Direcciones Generales de Aduanas de América Latina y España, han logrado que se reconozca al Idioma Español, como instrumento de trabajo en seno de la Organización.

CAPÍTULO TERCERO

ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES Y NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONALES RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y TRÁNSITO DE DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO

CAPÍTULO TERCERO

ORGANISMOS INTERGUBERNAMENTALES Y NORMAS JURÍDICAS INTERNACIONALES RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN Y TRÁNSITO DE DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO

Introducción

Si bien, la globalización de la economía mundial es un tema de la agenda contemporánea, lo es también, el cambio de las relaciones internacionales después de los atentados terroristas¹⁰⁴ a las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001,¹⁰⁵ ambas cuestiones han afectado profundamente las estructuras económicas y jurídicas. —“ los procesos judiciales, de los engranajes institucionales, de los controles democráticos y de la capacidad de regulación, gestión y dirección de los Estados nacionales.” (Faria, José Eduardo, 2001: 9).

¹⁰⁴ Según cálculos de varios estudiosos del tema sobre terrorismo (Beregen, *Holy War* cap.1) desde 1968 se han registrado más de diez mil incidentes de terrorismo internacional. Véase Valdés Ugalde, José Luis y Valadés Diego, 2002: 20).

¹⁰⁵ El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó el 28 de septiembre de 2001, la Resolución 1373(2001) en la que se impuso de manera obligatoria el que los Estados Miembro adoptaran medidas permanentes a través de sus legislaciones internas, encaminadas al control fronterizo de materiales nucleares, químicos y biológicos, así como otros potencialmente letales. En el mismo sentido, también dicho Consejo aprobó las Resoluciones 1540(2004) y 1673(2006) por las que se insta a los Estados Miembros a establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo con el propósito de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional.

—Aunque en nuestro país el Terrorismo no es el mayor problema, México debe adoptar políticas públicas eficaces en materia de seguridad para preservar la integridad de sus ciudadanos y así lograr una mejor y respetuosa relación con los países vecinos, basada en la cooperación y la confianza, ya que las nuevas formas de delincuencia organizada obligan a los Estados nacionales a replantear el papel que la cooperación internacional desempeña en la paz social y la estabilidad nacional” (Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo, 2006: XIII).

Las normas jurídicas y –los mecanismos procesales–, empleados de manera tradicional por el positivismo jurídico se han visto rebasados por la realidad. Actualmente, poco se percibe de la línea que divide lo interno de lo externo, lo nacional y lo transnacional; de normas de Derecho internacional de las normas de Derecho Público doméstico; de sistemas cada vez más diferenciados y complejos que apuntan a la remodelación de la hegemonía mundial.

La globalización de la economía mundial y los diversos atentados terroristas cometidos en Nueva York en los Estados Unidos de América, los ocurridos el 11/marzo de 2004 en Madrid, España, los sucedidos el 7 de julio de 2005 en Londres y los que continuamente se ejecutan en el Medio Oriente, la India, Pakistán o el Sureste de Asia, han llevado a los Organismos internacionales a brindar un nuevo enfoque al Derecho internacional, particularmente aquellas Convenciones, Tratados, Convenios y Acuerdos que inciden en la libertad, la seguridad de las personas, la propiedad y el medio ambiente.

En razón de lo anterior, es que en el presente capítulo se realice una exposición de cada uno de los ordenamientos jurídicos internacionales agrupados en tres categorías: Tratados internacionales Multilaterales, Tratados internacionales Regionales y los Tratados internacionales Bilaterales, aplicables al control fronterizo tanto de las importaciones, exportaciones y tránsitos de materiales radioactivos y radiológicos, de sustancias químicas y de agentes biológicos; mercancías que tienen un doble uso, bien sea para su empleo con fines pacíficos en la industria, la medicina, la agricultura o la investigación científica y que podrían emplearse también para atentar contra la seguridad nacional,¹⁰⁶ la

¹⁰⁶ Ciertamente es que, todavía en México, tanto académicos como estudiosos no han establecido un concepto consensuado acerca de los que debe entenderse por seguridad nacional. Dicho concepto es de corte visceral, apegado a la doctrina de seguridad nacional que imperó durante la llamada Guerra Fría en Sudamérica y la masacre estudiantil de 1968; se invocó a la seguridad para reprimir los distintos movimientos de izquierda en el continente. Ahora bien, el concepto y contexto de la seguridad en México ha evolucionado gracias a la vecindad con Estados Unidos...Mientras la literatura académica en México y Estados Unidos en relación con la seguridad ha evolucionado, es necesario integrarla a un debate más amplio...bajo el marco de la Guerra Fría [se concibe] y enfatiza la cuestión militar en el mundo anglosajón y en los asuntos de toma de decisiones en México...Con base en lo anterior, es importante apuntar que el territorio, el

comisión de delitos que pongan en riesgo la vida de las personas, el patrimonio y el medio ambiente.

Lo anterior, reviste una importancia tal que, tratándose por ejemplo, del tráfico ilícito de materiales radiactivos,¹⁰⁷ sustancias y precursores químicos o agentes biológicos.

Por esta razón, se pone énfasis en los instrumentos internacionales emanados de los Organismos mundiales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la Organización Mundial de Aduanas (OMA); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el llamado Grupo Australia.

gobierno y la sociedad constituyen al Estado, y en el contexto de la seguridad, se requiere distinguir sus dinámicas tanto internas como externas. Ambos elementos son indispensables. Al interior, establecen sus límites con un entorno anárquico que se determina en la interacción con otros Estados. La base física del estado comprende su población y su territorio, todos sus recursos naturales y toda la riqueza de la sociedad, en el marco de sus límites fronterizos. Asimismo, este componente de la seguridad es el más concreto... y las amenazas al mismo son más cuantificables que las instituciones o las ideas. Si se pierde territorio o soberanía sobre los recursos naturales, se pierde la existencia plena de un estado, su destino y capacidad de ejercer su poder en el sistema internacional. (Rodríguez Sumano, Abelardo, 2008: 35-41).

¹⁰⁷ La definición del glosario del OIEA es la siguiente: -Por tráfico ilícito se entiende un acto que consista en recibir, poseer, utilizar, transferir o evacuar materiales radiactivos sin autorización. Entre las actividades delictivas que se examinan se cuentan las siguientes:

- actividades subversivas, como infracción de los controles de proliferación (en la medida en que son subversivas para la voluntad internacional);
- otros actos dolosos reales o potenciales destinados a causar daños a las personas o el medio ambiente;
- lucro ilegal, como las ganancias derivadas de la venta de materiales radiactivos;
- evasión del pago de los costos de disposición final prescritos, o de los impuestos correspondientes;
- violación de reglamentos de transporte.

Según la experiencia de algunos Estados Miembros, muchos casos en que se ha demostrado que se han pasado ilegalmente materiales radiactivos a través de las fronteras internacionales se han debido a desplazamientos involuntarios y no a verdaderos propósitos delictivos. Ejemplo de ello es cuando los materiales radiactivos se han pasado a través de las fronteras internacionales mezclados con chatarra. (IAEA-TECDOC-1313/S, 2004: 1)

Finalmente, se abordarán los compromisos internacionales de la Administración General de Aduanas México para coadyuvar en el fortalecimiento de la cooperación internacional en el campo de la seguridad, el desarrollo del Derecho internacional y de su codificación a través de la legislación nacional.

3.1 Organismos internacionales

Actualmente, los Organismos internacionales reconocidos por los Estados, son quienes se han encargado de construir las normas del Derecho internacional, entre ellos, podemos citar de los múltiples, a los siguientes: La Corte Internacional de Justicia; la Comisión de Derecho Internacional; la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional o bien; los Organismos vinculados al Sistema de las Naciones Unidas como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR); la Organización Marítima Internacional (OMI); la Organización Mundial de la Salud (OMS); la Organización Mundial del Comercio (OMC); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

—La actividad de los organismos internacionales de expresa principalmente por medio de resoluciones, esto es, de manifestaciones formales de opinión. A la vez que expresión de un parecer colectivo, las resoluciones son el vehículo normal para realizar las finalidades de los organismos internacionales y representan la culminación de su proceso deliberante y decisorio.” (Castañeda, Jorge, 1995: 271).

En efecto, las resoluciones de los Organismos internacionales son actualmente una expresión del parecer colectivo de los países que la integran y que, a partir de los diversos atentados en el año 2001 en los Estados Unidos de América, y posteriormente en España, Inglaterra, India, Iraq, aquéllas han recobrado un importante vínculo jurídico entre las Partes que conforman las Organizaciones

internacionales como la ONU, OEA, OIEA, OPAQ, y el mismo Consejo de Seguridad.

Cierto es que, las resoluciones, e incluso su conceptualización aun hoy en día, los países no han acordado un concepto acabado y en la academia no existe una teoría acerca de ellas, —...sea difícil señalar ciertos rasgos característicos que permitieran integrar una definición significativa y suficientemente precisa. El contenido de este concepto es demasiado vasto: una resolución entraña por igual una orden, una invitación, o una variedad de formas intermedias; versa sobre cuestiones técnicas o acerca de asuntos eminentemente políticos; tiene carácter materialmente legislativo, es decir, expresa normas jurídicas, o constituye un acto administrativo individual; puede estar dirigida a otros órganos del mismo sistema, a un organismo internacional distinto, a todos los estados en general, a ciertos estados o a un individuo; es resultado de una mecánica decisoria que implica una representación igual u otra desigual; y pudo haber sido adoptada conforme a un régimen de votación unánime o mayoritario. Desde cualquier ángulo que se le examine, el concepto de resolución internacional no es unívoco”. (*Ídem.* p. 272).

Resoluciones de los Organismos internacionales, Convenciones, Tratados, Acuerdos, Convenios, son, en suma, temas que corresponde a la categoría del Derecho internacional y que abordaremos con detalle en los siguientes apartados.

3.1.1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁰⁸

Hablar del papel que desempeña la Organización de las Naciones Unidas, es referirse a su objetivo fundamental: Mantener la paz mundial e intervenir para solucionar las controversias por medios pacíficos, —abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra otros Estados—.

Analizar el rol de la ONU, sería también enfocarse en temas como el de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, el cambio climático y el calentamiento de la Tierra, luchar contra las enfermedades y erradicar la pobreza como se pretende para el año 2015.

Pensar en las acciones de la ONU, es mirar hacia los refugiados, el tráfico de personas, armas y drogas; meditar sobre la amenaza de las Armas de Destrucción en Masa¹⁰⁹ y el terrorismo.

Abordar el tema de la ONU, sería hacerlo a través del estudio de las tareas que desempeñan los más de treinta Organismos internacionales que dependen de ella, constituyendo el Sistema de las Naciones Unidas.

¹⁰⁸ El 1 ° de enero de 1942, los representantes de veintiséis países aprobaron la *Declaración de las Naciones Unidas*, —en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje—. Tres años después, en 1945, se llevó a cabo en San Francisco California, Estados Unidos de América, la Conferencia de las Naciones Unidas, en ella participaron los representantes de cincuenta Estados quienes después de analizar las propuestas de los Delegados de China, la Unión Soviética, el Reino Unido, y los Estados Unidos para redactar la Carta de las Naciones Unidas. La Organización de las Naciones Unidas nació oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta de las Naciones Unidas fuera ratificada por China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido, los Estados Unidos y la mayoría de los demás signatarios. (Cfr. <http://www.un.org/spanish/aboutun/history/unhistory/>). (Consultada el 2 de noviembre de 2008).

¹⁰⁹ La Organización de las Naciones Unidas definen Armas de Destrucción en Masa como: Armas atómicas explosivas, armas de material radiactivo, armas letales químicas o biológicas, y cualquier arma desarrollada en el futuro que tenga características comparables en sus efectos destructivos a los de la bomba atómica o de otras armas". (Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, 2003: 9).

Para dar congruencia a nuestro tema sobre el conjunto de normas internacionales relativas a la importación, exportación y tránsito de mercancías de doble uso; por lo que nos enfocaremos en el trabajo que la ONU ha realizado en éste ámbito.

Actualmente, el Derecho internacional ha ido abandonando la costumbre como su principal fuente. Tanto los hegemones como los grupos de estados tienen maneras particulares para resolver un problema; estos hábitos se consolidan conforme las naciones siguen la misma costumbre y, con el paso del tiempo, la costumbre se convierte en ley. Por ejemplo Gran Bretaña y después su sucesor Estados Unidos, fueron los principales responsables del desarrollo del derecho de los mares: En su condición de grandes potencias marítimas, cada Estado adoptó ciertas prácticas —derechos de tránsito a través de estrechos, identificación de naves ajenas, comportamiento en tiempos de guerra, etc.—, las cuales se erigieron como ejercicios habituales en los mares y, en un momento dado, fueron codificadas como leyes. Del mismo modo, las leyes de protección a diplomáticos y embajadas son producto de una añeja tradición internacional”. (Mingst, Karen, 2007: 318-319).

El derecho consuetudinario implica muchos años para su desarrollo, es limitado y con el tiempo se vuelve obsoleto, además de que no todas las naciones participan en su construcción. Ante esto, actualmente se ha dado preeminencia al derecho escrito, al que emana de los Tratados internacionales y en esta labor, la ONU ha jugado un importante trabajo mediante la Comisión de Derecho Internacional, compuesta por destacados juristas de diversos países. De igual forma participa la —Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional elabora normas y directrices tendientes a armonizar y facilitar la promulgación de leyes sobre el comercio internacional—. La Corte Internacional de Justicia, constituye otra de las fuentes para la creación del Derecho internacional emanado de la ONU.

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco California, Estados Unidos de América, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.¹¹⁰ Cabe mencionar que el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

En el Preámbulo de la Carta, se establece: *Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos* a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, *y con tales finalidades* a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todas los pueblos, *hemos decidido a unir nuestros esfuerzos para realizar estos designios.*

Propósitos y principios que se estatuyen en el Artículo, numerales 1 a 4, de la citada Carta, que a la letra señala:

“1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre

¹¹⁰ Entró en vigor para México, el 7 de noviembre de 1945 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre del mismo año.

determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”.

En el Artículo 7, numeral 1, de la Carta de las Naciones Unidas, se preceptúa que para poder materializar sus fines y principios deberán establecerse los siguientes Órganos:

- La Asamblea General;
- El Consejo de Seguridad;
- El Consejo Económico y Social;
- El Consejo de Administración Fiduciaria;
- La Corte Internacional de Justicia; y
- La Secretaría.

En el citado artículo, numeral 2, se estatuye que: *Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.* En este sentido, la ONU también ha constituido 15 organizaciones, programas y órganos.

Ahora bien, hemos de señalar que, para la presente investigación, el Órgano que mayor importancia tiene, es el Consejo de Seguridad.

El Consejo de Seguridad

De acuerdo con lo establecido en la Carta de la Naciones Unidas, en el artículo 23, se dispone la manera en que deberá integrarse, es decir, por: —. *quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.*

En cuanto a las funciones del Consejo de Seguridad está la: *1...responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. 2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI (Arreglo pacífico de controversias), VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión), VIII (Acuerdos Regionales) y XII (Régimen Internacional de Administración Fiduciaria) (Artículo 24 de la Carta).*

El Consejo de Seguridad en sus primeras sesiones de trabajo celebradas el 9 de abril, 16 y 17 de mayo, así como el 6 y 24 de junio de 1946, aprobó su Reglamento Provisional, compuesto por sesenta y un artículos y un Anexo.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad dentro de su estructura, cuenta con los siguientes Órganos subsidiarios:

- La Comisión de Consolidación de la Paz;
- Comités de Sanciones;
- Comités de Lucha contra el Terrorismo;
- Comité del Consejo de Seguridad 1540;
- Comité de Indemnizaciones de la ONU;
- Tribunal Penal Internacional para la ex–Yugoslavia;
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda; y
- Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de los Niños y los Conflictos

De otra parte, tratándose de las decisiones adoptadas en el Consejo de Seguridad, en el Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas se dicta que: *“Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”*.

Al amparo de este precepto, el Consejo de Seguridad ha emitido diversas Resoluciones en donde los temas más recurrentes en cuanto a la seguridad internacional versan sobre no proliferación de Armas de Destrucción en Masa; amenazas a la paz y la seguridad internacionales causados por actos terroristas; proliferación de las armas nucleares, químicas, biológicas y Sistemas Vectores.

El Consejo de Seguridad a partir de los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York y Pennsylvania en los Estados Unidos de América en 2001, los consumados en Bali (Indonesia), el 12 de octubre de 2002; los ocurridos en Estambul (Turquía) los días 15 y 20 de noviembre de 2003, los acaecidos en Madrid, España, el 11 de marzo de 2004; los perpetrados en el Reino Unido el 7 de julio de 2005; en Medio Oriente, África. A partir de aquél año y hasta 2008, el Consejo ha aprobado más de treinta Resoluciones con el tema de la seguridad internacional.

El Consejo de Seguridad, para robustecer la lucha contra el terrorismo, además ha diseñado una sistemática estrategia (la estrategia de lucha contra el terrorismo de las "cinco D" -disuadir, dificultar, hacer desistir, desarrollar y defender).

Lleva a cabo Reuniones de evaluación del cumplimiento de las Resoluciones con el objeto de alentar —.los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, con miras a no dar refugio a terroristas, mejorar los controles fronterizos y aduaneros a fin de prevenir y detectar el desplazamiento de terroristas y prevenir y detectar el tráfico ilícito de armas, fomentar el intercambio de información, prevenir el abuso del estatuto de personas refugiadas y que gozan de asilo, así como para identificar e intercambiar las mejores prácticas".(Quinta reunión extraordinaria del Comité contra el Terrorismo y organizaciones internacionales, regionales y subregionales "Prevención del movimiento terrorista y la seguridad fronteriza efectiva". Del 29 al 31 de octubre de 2007 Nairobi, Kenia).

También el Consejo de Seguridad organiza Talleres; Seminarios; brinda asesoramiento jurídico y Técnico, entre otros muchos más.

Dentro de los compromisos adoptados por los países Miembros de la ONU, se encuentra la de rendir informes anuales sobre las medidas jurídicas nacionales adoptadas, para dar cumplimiento a las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

Habida cuenta de la gran importancia que tienen todas las Resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, para los fines de esta investigación, nos centraremos de manera particular en las siguientes:

- A) Resolución 1373 (2001). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001.
- B) Resolución 1456 (2003). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4688ª sesión, celebrada el 20 de enero de 2003

- C) Resolución 1540 (2004). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.
- D) Resolución 1624 (2005) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005
- E) Resolución 1673 (2006). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5429ª sesión, celebrada el 27 de abril de 2006.
- F) Resolución 1810 (2008). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5877ª sesión, celebrada el 25 de abril de 2008.

A) Resolución 1373 (2001)

El 28 de septiembre de 2001, con base en lo dispuesto en el artículo VII de la Carta de las Naciones Unidas que se refiere a la Acción en Caso de Amenazas a la Paz, quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión, el Consejo de Seguridad aprobó en su 4385ª sesión la Resolución 1373 (2001). En dicha Mandato, se condena los ataques ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, y expresa su determinación de prevenir todos los actos de esa índole, reafirma asimismo, que esos actos, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

De igual forma, se exhorta a los Estados a trabajar de consuno, con un sentido de urgencia, para prevenir y reprimir los actos de terrorismo, en particular acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente las convenciones internacionales pertinentes contra el terrorismo.

Se reconoce la necesidad de que los Estados complementen la cooperación internacional adoptando nuevas medidas para prevenir y reprimir en su territorio, por todos los medios legales, la financiación y preparación de todo acto de terrorismo.

En este sentido, en la Resolución 1373 (2001) se estableció en el numeral 2, inciso b), que los Estados Miembros de la ONU: *–Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, en particular advirtiendo de ello cuanto antes a otros Estados mediante el intercambio de información”.*

Por otra parte, en el numeral 3, inciso a), de la Resolución en cita, se exhorta a los Estados para: *“Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas o redes de terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de la tecnología de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza que representa la posesión de armas de destrucción en masa por grupos terroristas”.*

Por su parte, en el numeral 4 de la Resolución 1373 (2001), se manifiesta la preocupación por: *“La estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este grave problema y a esta gran amenaza a la seguridad internacional”.*

Finalmente, en el numeral 6 de la Resolución 1373 (2001), se decidió establecer el Comité contra el Terrorismo (CCT), el cual tiene el mandato para verificar el cumplimiento de la misma Resolución por todos los Estados Miembros de la ONU.¹¹¹ El CTC, es considerado como un Comité de Sanciones. Este organismo, está constituido por quince miembros del Consejo de Seguridad.

¹¹¹ Por lo que se refiere a México, éste ha enviado en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 6 de la Resolución 1373 (2001), cinco informes (el Primero S/2001/1254 del 27 de diciembre de

B) Resolución 1456 (2003)

El Consejo de Seguridad reunido a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, celebró su sesión 4688^a, el 20 de enero de 2003, en la que aprobó la Resolución 1456 (2003) mediante la cual declara que:

“Existe un peligro grave y cada vez mayor de que los terroristas tengan acceso a materiales nucleares, químicos, biológicos, y otros materiales potencialmente letales y, por consiguiente, es necesario hacer más estrictos los controles de esos materiales”.

En la misma Resolución, el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados para que:

“4. El Comité contra el Terrorismo debe intensificar su labor de promover la aplicación por los Estados Miembros de todos los aspectos de la resolución 1373 (2001), en particular examinando los informes de los Estados y facilitando asistencia y cooperación internacional y seguir actuando en forma transparente y eficaz y, a ese respecto, el Consejo:

i) Recalca la obligación de los Estados de presentar informes al Comité contra el Terrorismo dentro de los plazos fijados por éste, pide a los 13 Estados que aún no han presentado un primer informe y a los 56 Estados que están atrasados en la presentación de informes complementarios que los presenten antes del 31 de marzo y pide al Comité contra el Terrorismo que informe periódicamente sobre la situación a este respecto;

2001; segundo S/2002/877 del 1° de agosto de 2002; tercero S/2003/869 del 10 de septiembre de 2003; cuarto S/2004/983 8 de febrero de 2005; quinto S/2006/447 del 30 de junio de 2006), En los informes, el gobierno de México ha comunicado al CTC acerca de las medidas nacionales que ha implementado en los campos operativo, administrativo y legislativo y otros. Dichos informes pueden ser consultados: en Informes de los Estados, <http://www.un.org/spanish/sc/ctc/informes6.shtml>. En los dos últimos años, no se encuentra evidencia de que el gobierno de México haya enviado los informes correspondientes a los años 2007 y 2008, para dar cumplimiento con sus obligaciones.

ii) Pide a los Estados que respondan sin tardanza y cabalmente a las solicitudes de información, las observaciones y las preguntas del Comité contra el Terrorismo, en forma detallada y a tiempo, y pide al Comité contra el Terrorismo que le informe al respecto, en particular sobre cualesquiera dificultades con que tropiece;

iii) Pide al Comité contra el Terrorismo que, al supervisar la aplicación de la resolución 1373 (2001), tenga presentes las mejores prácticas y los códigos y normas establecidos que guarden relación con esa aplicación y destaca que apoya la estrategia aplicada por el Comité contra el Terrorismo al entablar un diálogo con cada Estado acerca de las nuevas medidas que se necesiten para dar plena aplicación a la resolución 1373 (2001);

5. Los Estados deben prestarse asistencia recíproca para estar en mejores condiciones de combatir y prevenir el terrorismo; el Consejo señala que esa cooperación es esencial para la aplicación cabal y oportuna de la resolución 1373 (2001) e invita al Comité contra el Terrorismo a que intensifique su labor de facilitar la prestación de asistencia técnica y de otra índole fijando metas y prioridades a los efectos de una acción mundial.

6...

7. Las organizaciones internacionales deben evaluar la forma en que pueden hacer más eficaz su acción contra el terrorismo, incluso entablando un diálogo e intercambiando información entre sí y con otras entidades internacionales pertinentes, y dirige este llamamiento en particular a las organizaciones y los organismos técnicos cuyas actividades se relacionan con el control de la utilización de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales letales o el acceso a

éstos; en este contexto, cabe destacar la importancia de aplicar plenamente y, de ser necesario, hacer más estrictos los instrumentos internacionales en materia de desarme y limitación y no proliferación de armamentos”.

La Resolución, tiene por objeto enfatizar la importancia que tiene el que los Estados Miembros cumplan con la entrega de sus informes anuales respecto a las medidas adoptadas al interior de su nación, para coadyuvar en el fortalecimiento de la seguridad mundial.

Asimismo, en el marco de la cooperación internacional, alienta el que los Estados intercambien información sobre el control de —la utilización de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales letales o el acceso a éstos—.

C) Resolución 1540 (2004)

EL Consejo de Seguridad en su 4956^a sesión, celebrada el 28 de abril de 2004, aprobó la Resolución 1540 (2004) por la que los Estados Miembros de la ONU, entre otros compromisos, debían abstenerse de prestar ningún tipo de apoyo a los agentes no estatales¹¹² que tratasen de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores (misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñados especialmente para ese fin).

En ella se pone especial énfasis en que: *—La proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores), constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.*

¹¹² Agente no estatal: persona física o entidad que no actúa bajo la autoridad legítima de un Estado en la ejecución de actividades comprendidas en el ámbito de lo establecido en la propia Resolución 1540. (S/RES/1540 (2004) emitida por el Consejo de Seguridad de la ONU, distribuida con fecha 5 de noviembre de 2004).

En segundo lugar, en la Resolución 1540 (2004) se establece que el Consejo de Seguridad tiene la convicción de que es necesario que los Estados Miembros de la ONU, adopten *“...medidas adecuadas y efectivas para luchar contra toda amenaza a la paz y la seguridad internacionales causada por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con sus funciones primordiales enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas.*

De igual forma, en la Resolución de referencia, se dispone que el Consejo de Seguridad refrenda *“...su apoyo a los tratados multilaterales que tienen por objeto eliminar o prevenir la proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas y la importancia de que todos los Estados partes en esos tratados los apliquen integralmente a fin de promover la estabilidad internacional”.*

Asimismo, el Consejo acoge con *“...beneplácito los esfuerzos en este contexto de los mecanismos multilaterales que contribuyen a la no proliferación, y afirman que la prevención de la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas no debe obstaculizar la cooperación internacional relativa a materiales, equipo y tecnología con fines pacíficos y que, al propio tiempo, los objetivos de la utilización con fines pacíficos no deben servir para encubrir la proliferación”.*

De otra parte, en la Resolución 1540 (2004), el Consejo de Seguridad manifiesta su *“...preocupación por la amenaza del tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores y materiales conexos (materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores), que añade una nueva dimensión a la cuestión de la proliferación de esas armas y plantea también una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.*

Reconoce el propio Comité de Seguridad, *“...la necesidad de estrechar la coordinación de las medidas en los planos nacional, subregional, regional e*

internacional con miras a dar una respuesta global más fuerte a este grave desafío y amenaza a la seguridad internacional”.

Dentro de la misma Resolución, el Consejo de Seguridad, advierte su reconocimiento a los diversos Estados que han contraído obligaciones jurídicamente vinculantes en virtud de Tratados en los que son Partes, como serían aquellos referidos a prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y que, en este sentido, han adoptado medidas efectivas para contabilizar los materiales peligrosos, garantizar su seguridad y protegerlos físicamente, tales como las medidas requeridas por la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y las recomendadas por el Código de Conducta del OIEA sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas.

Con base en lo anterior, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 1540 (2004), decidió que:

“1. Todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores;

2. Decide también que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas;

3. *Decide también que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos, y, con tal fin, deben:*

a)...

b)...

c) *Establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo y de policía con el fin de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de esos artículos, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional;*

d) *Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación, y controles del suministro de fondos y servicios relacionados con esas exportaciones y transbordos, como la financiación y el transporte que pudieran contribuir a la proliferación, así como controles de los usuarios finales y establecer y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones”.*

El Consejo de Seguridad, señala que pone a salvo los derechos y las obligaciones contraídas por los Estados Partes mediante el Tratado sobre la no proliferación de las Armas Nucleares, la Convención sobre las Armas Químicas y la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas, o que modifique las atribuciones del Organismo Internacional de Energía Atómica o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

Finalmente, en la Resolución 1540 (2004), numeral 8, incisos b) y c), se exhorta a los Estados Miembros de la ONU para que:

“b) Adopten normas y reglamentaciones nacionales, cuando no lo hayan hecho aún, para asegurar el cumplimiento de los compromisos que les incumben con arreglo a los principales tratados multilaterales de no proliferación;

c) Renueven y cumplan su compromiso con la cooperación multilateral, en particular en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas como medio importante de tratar de alcanzar y lograr sus objetivos comunes en el ámbito de la no proliferación y fomentar la cooperación internacional con fines pacíficos”.

De igual manera, se exhorta a los todos los Estados para que emprendan de conformidad con lo dispuesto en su legislación nacional y con arreglo al Derecho internacional, actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos.

Ahora bien, al igual que con la Resolución 1373 (2001) que dio vida al CTC, el Consejo creó el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1540 (2004).

El Comité 1540 tiene como misión la de velar porque los Estados Miembros de la ONU, den cumplimiento a las obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos adoptados en dicha Resolución.

Los Estados Miembros, deben informar anualmente por escrito al Comité 1540, sobre las medidas emprendidas en sus países.

En el caso de México, el gobierno ha enviado al Comité 1540, tres informes. El primero S/AC.44/2004/(02)/87, de fecha 20 de diciembre de 2004. El segundo S/AC.44/2004/ (02)/87/Add.1, de fecha 18 de enero de 2006. El tercero S/AC.44/2004/(02)/87/Add.2 de fecha 30 de julio de 2007. Dichos informes pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: <http://www.un.org/spanish/sc/1540/nationalreports.shtml#M>.

La Resolución 1540 (2004), constituye el más claro ejemplo de los compromisos adoptados por el gobierno de México referente al establecimiento de medidas jurídicas y operativas, con el objeto de instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. Establecer, desarrollar, evaluar y mantener controles nacionales apropiados y eficaces de la exportación y el transbordo de esos artículos, con inclusión de leyes y reglamentos adecuados para controlar la exportación, el tránsito, el transbordo y la reexportación establecer controles a los usuarios finales y aplicar sanciones penales o civiles adecuadas a las infracciones de esas leyes y reglamentos de control de las exportaciones.

D) Resolución 1624 (2005)

La Resolución 1624 (2005), fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5261ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005.

En esta Resolución, el Consejo de Seguridad, reafirma los compromisos adoptados en las Resoluciones 1373 (2001) y 1540 (2004), relativas a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales ocasionadas por actos de terrorismo. Se refrenda el compromiso de luchar contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y *subrayando* además que los Estados deben asegurarse de que cualquier medida adoptada para luchar contra el terrorismo se ajuste a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, y que deben adoptar dichas medidas de conformidad con ese derecho, en

particular el derecho internacional relativo a los derechos humanos, el derecho relativo a los refugiados y el derecho humanitario.

Asimismo, el Consejo de Seguridad, mediante la citada Resolución hace un llamado a todos los Estados para que entren a ser Parte, con carácter de urgencia, en los Convenios, Convenciones y Protocolos internacionales contra el terrorismo, sean o no Parte en instrumentos regionales sobre esta cuestión, y consideren con carácter prioritario la firma del *Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear* aprobado por la Asamblea General el 13 de abril de 2005. Es conveniente hacer un pequeño paréntesis, para señalar que, el gobierno de México, en atención a este llamado, firmó esta Convención, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 2007.

De igual forma, la Resolución hace un recordatorio para que todos los Estados colaboren plenamente en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional.

Finalmente, se insta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional para: cooperar, entre otras cosas, reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y, en la medida de lo posible, aplicando procedimientos más eficaces de detección de terroristas y de seguridad en el transporte, con miras a impedir que las personas culpables de los actos terroristas y que entren en su territorio.

E) Resolución 1673 (2006)

La Resolución 1673 (2006), fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5429ª sesión, celebrada el 27 de abril de 2006.

En primer lugar, diremos que la Resolución 1673 (2006), reviste gran importancia toda vez que mediante ésta, el Consejo de Seguridad, tiene en cuenta el informe presentado en virtud de lo establecido en la Resolución 1540 (2004), en donde, además, se acordó establecer el Comité 1540, instancia que va dando seguimiento al cumplimiento por las Partes de los acuerdos adoptados en la Resolución de referencia, enfocados fundamentalmente al establecimiento de los controles aduaneros para prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y de sus sistemas vectores que constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

En la Resolución 1673 (2006), se refrenda la decisión de que ninguna de las obligaciones enunciadas en la resolución 1540 (2004) se interpretará de modo que contradiga o modifique los derechos y las obligaciones de los Estados partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la Convención sobre las Armas Químicas y la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, o que modifique las atribuciones del Organismo Internacional de Energía Atómica o la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

El Consejo de Seguridad, mantiene especial atención en que todos los Estados, consideren la aprobación de leyes nacionales y de medidas para dar cumplimiento a estas. En este sentido, el Organismo reconoce que ésta tarea requiere de un largo plazo en razón de que se exige un esfuerzo permanente en los planos nacional, regional e internacional. De igual forma, con base en lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad reitera las decisiones adoptadas en la Resolución 1540 (2004) y las obligaciones que figuran en ella y *subraya* la importancia de que todos los Estados cumplan en su integridad esa Resolución.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 1673 (2006), solicita que los Estados que hubiesen presentado sus informes sobre la aplicación de la Resolución 1540 (2004), que es el caso de México, facilite, en cualquier momento o a petición del Comité 1540, información complementaria

sobre la aplicación de la resolución 1540 (2004). También se decide prorrogar el mandato del Comité 1540, con la asistencia continua de expertos, por un período de dos años, hasta el 27 de abril de 2008.

La Resolución 1673 (2006), establece que los Estados intensifique sus esfuerzos para promover la aplicación de la resolución 1540 (2004) por medio de un programa de trabajo que incluya la compilación de información sobre el cumplimiento por los Estados de todos los aspectos de la resolución 1540 (2004) y medidas de divulgación, diálogo, asistencia y cooperación, y que aborde en particular todos los aspectos que se recogen en los párrafos 1 y 2¹¹³ de dicha resolución, así como en el párrafo 3, que abarca a) las medidas de contabilización, b) la protección física, c) el control fronterizo y de policía, y d) los controles nacionales de exportación y transbordo, incluidos los controles del suministro de fondos y servicios, como la financiación, relacionados con esas exportaciones y transbordos.

El Consejo de Seguridad finaliza la Resolución 1673 (2006), señalando que el Comité 1540 le presente un informe, a más tardar el 27 de abril de 2008, sobre la aplicación de la resolución 1540 (2004) mediante el cumplimiento de los requisitos que se establecen en ella.

En atención al mandato anterior, se aprobó la Resolución 1810 (2008), que será tema de nuestro siguiente apartado.

¹¹³En la Resolución 1540 (2004), numerales 1 y 2, se establece que todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores; 2. *Decide también* que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas.

F) Resolución 1810 (2008)

La Resolución 1810 (2008) fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5877ª sesión, celebrada el 25 de abril de 2008.

Una vez más en esta Resolución, se reafirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y de sus sistemas vectores constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad pone de manifiesto que los Estados deben afirmar su decisión de tomar medidas adecuadas y eficaces contra toda amenaza a la paz y la seguridad internacionales causada por la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y de sus sistemas vectores, de conformidad con su responsabilidad primordial, según lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas.

Desde luego, se reitera en la Resolución 1810 (2008) que de conformidad con el derecho internacional, es necesario que haya cooperación entre los Estados para contrarrestar el tráfico ilícito por agentes no estatales de armas nucleares, químicas y biológicas, sus sistemas vectores y materiales conexos.

El Consejo de Seguridad señala que no todos los Estados han presentado al Comité 1540 sus informes nacionales sobre la aplicación de la resolución 1540 (2004) y que la plena aplicación de la resolución 1540 (2004) por todos los Estados, incluida la aprobación de leyes nacionales y de medidas para dar cumplimiento a esas leyes, es una tarea a largo plazo que exigirá un esfuerzo permanente en los planos nacional, regional e internacional,

Por lo anterior, el Consejo de Seguridad, en el marco de lo establecido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, reitera las decisiones adoptadas y las exigencias enunciadas en la resolución 1540 (2004) y subraya la importancia de que todos los Estados cumplan en su integridad con dicha Resolución.

En consecuencia, quienes se encuentren en el supuesto de no poder realizar las medidas acordadas en la Resolución 1540 (2004) para el control fronterizo, se les insta a que soliciten asistencia al Comité 1540, y exhorta a los Estados y a organizaciones, si no lo han hecho previamente, a que notifiquen al Comité 1540 un punto de contacto para la asistencia a más tardar el 25 de junio de 2008.

Nuevamente, en el Consejo de Seguridad se acordó prorrogar el mandato del Comité 1540 por un período de tres años, durante el cual seguirá recibiendo la asistencia de expertos, hasta el 25 de abril de 2011.

Otro de los aspectos relevantes establecidos en la Resolución 1810 (2008), objeto de nuestra materia de seguridad, se encuentra enunciados de la siguiente forma: *—Decide que el Comité 1540 siga intensificando sus esfuerzos para promover la aplicación íntegra por todos los Estados de la resolución 1540 (2004) por medio de su programa de trabajo, que incluye la compilación de información sobre el grado de cumplimiento por los Estados de todos los aspectos de la resolución 1540 (2004) y medidas de divulgación, diálogo, asistencia y cooperación, y que tiene en cuenta en particular todos los aspectos que se mencionan en los párrafos 1 y 2 de dicha resolución, así como en el párrafo 3, que se refiere a: a) las medidas de contabilización, b) la protección física, c) los controles fronterizos y de policía, y d) los controles nacionales de exportación y transbordo, incluidos los controles del suministro de fondos y servicios, como la financiación, relacionados con esas exportaciones y transbordos—*.

Por lo demás, el Consejo de Seguridad, señala que son —trece instrumentos jurídicos internacionales que forman parte integrante de la lucha mundial contra el terrorismo —,¹¹⁴ y que mediante la resolución 1373 (2001) se exhorta a los Estados a ratificarlos cuanto antes.

¹¹⁴ Los Convenios, Convenciones y Protocolos son los siguientes: *Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves*; firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963. Entró en vigor el 4 de diciembre de 1969. Situación: 182 Partes. *Convenio*

3.1.2 La Organización Mundial de la Salud (OMS)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) es un Organismo internacional, que constituye parte del sistema de las Naciones Unidas y que es la responsable de la salud.

La OMS, se conformó paralelamente cuando los países Miembros de la ONU, discutían en 1945 la construcción de ésta y consideraron oportuno abrir el debate para, también, abordar el tema de la salud mundial. De esta forma, el 7 de abril de 1948 se estableció la OMS.

Un año después, en el mes de junio de 1948, los representantes de 53 países, del total de 55 Miembros que inicialmente dieron origen a la OMS, llevaron a cabo la Primera Asamblea Mundial de la Salud. Originalmente, los temas que se

para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves; firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970. Entró en vigor el 14 de octubre de 1971. Situación: 185 Partes. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; firmado en Montreal el 23 de septiembre 1971. Entró en vigor el 26 de enero de 1973. Situación: 185 partes. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; aprobada en Nueva York el 14 de diciembre de 1973. Entró en vigor el 20 de febrero de 1977. Situación: 166 Partes. Convención Internacional contra la toma de rehenes; aprobada en Nueva York el 17 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de junio de 1983. Situación: 168 Partes. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares; firmada en Viena el 26 de octubre de 1979. Entró en vigor el 8 de febrero de 1987. Situación: 130 Partes. Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971. Firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988. Entró en vigor el 6 de agosto de 1989. Situación: 161 Partes. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; hecho en Roma el 10 de marzo de 1988. Entró en vigor el 1º de marzo de 1992. Situación: 146 Partes. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental; hecho en Roma el 10 de marzo de 1988. Entró en vigor el 1º de marzo de 1992. Situación: 135 partes. Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección; hecho en Montreal el 1º de marzo de 1991. Entró en vigor el 21 de junio de 1998. Situación: 136 Partes. Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas; aprobado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997. Entró en vigor el 23 de mayo de 2001. Situación: 153 Partes. Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo; aprobado en Nueva York el 9 de diciembre de 1999. Entró en vigor el 10 de abril de 2002. Situación: 160 Partes. Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear; aprobado en Nueva York el 13 de abril de 2005. Entró en vigor el 7 de julio de 2007. Situación: 29 Partes. (<http://www.un.org/spanish/sc/ctc/law.shtml> (consultada el 2 de noviembre de 2008).

abordaron fueron el paludismo, la tuberculosis, la salud materno-infantil, la nutrición, o bien el saneamiento ambiental. Posteriormente, su campo de acción cubrió enfermedades desconocidas en aquél entonces como el VIH/SIDA.

Con el paso de los años, la OMS, también se enfocó en la tarea de elaborar la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE), que tiene su antecedente en lo que se denominó Lista Internacional de Causas de Defunción de 1850. La CIE, actualmente se emplea con el objeto de clasificar enfermedades y otros problemas sanitarios. En este sentido, se ha convertido en el patrón internacional que se utiliza para fines clínicos y epidemiológicos.

Actualmente la OMS, la conforman 192 Estados Miembros y dos Miembros Asociados, todos ellos se reúnen cada año en Ginebra, para participar en la Asamblea Mundial de la Salud; ahí se diseña la política general de la Organización; asimismo se aprueba su presupuesto y, cada cinco años, se decide quién ocupará el cargo de Director General. Los treinta y cuatro miembros del Consejo Ejecutivo, elegido por la Asamblea de la Salud auxilian a aquél en las tareas que tiene asignadas. De igual forma, seis Comités Regionales (Región de África, Región de las Américas, Región de Asia Sudoriental, Región de Europa, Región del Mediterráneo Oriental, Región del Pacífico Occidental), quienes funcionan alrededor de mundo enfocándose en las cuestiones sanitarias de su Zona.

Países de la Región de las Américas de la OMS, son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

La OMS, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución de ésta, debe entre otras funciones, apoyar y promover las investigaciones sanitarias. Asimismo, a instancias de la Organización, —los gobiernos pueden afrontar conjuntamente los problemas sanitarios mundiales y mejorar el bienestar de las personas—.

Por su parte en el artículo 9 de la Constitución de la Organización, se dispone la estructura que ha de adoptar la OMS, siendo los siguientes:

- a) La Asamblea Mundial de la Salud (llamada en adelante la Asamblea de la Salud);
- b) El Consejo Ejecutivo (llamado en adelante el Consejo); y
- c) La Secretaría.

La Asamblea Mundial de la Salud estará compuesta por Delegados representantes de los países Miembros (Artículo 10 de la Constitución). De igual forma la Asamblea de la Salud se reunirá en sesiones anuales ordinarias y en sesiones extraordinarias cuando sea necesario. Las sesiones extraordinarias serán convocadas a solicitud del Consejo o de la mayoría de los Miembros. (Artículo 13 de la Constitución).

En el artículo 18 de la Constitución, se establecen entre otras las siguientes funciones de la Asamblea Mundial: Determinar la política de la Organización; nombrar el Director General; establecer los comités que considere necesarios para el trabajo de la Organización; considerar las recomendaciones sobre salubridad hechas por la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad o el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas, e informarles sobre las medidas tomadas por la Organización para poner en práctica tales recomendaciones; promover y realizar investigaciones en el campo de la salubridad, mediante el personal de la Organización, por el establecimiento de sus propias instituciones, o en cooperación con instituciones oficiales o no oficiales de cualquier Miembro, con el consentimiento de su

gobierno; establecer otras instituciones que considere conveniente y emprender cualquier acción apropiada para el adelanto de la finalidad de la Organización.

Desde luego, la Asamblea Mundial de la Salud, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 21, ésta tendrá autoridad para adoptar reglamentos referentes a: A) requisitos sanitarios y de cuarentena y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades; B) nomenclaturas de enfermedades, causas de muerte y prácticas de salubridad pública; C) normas uniformes sobre procedimientos de diagnóstico de uso internacional; D) normas uniformes sobre la seguridad, pureza y potencia de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional; E) propaganda y rotulación de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional.

Finalmente, la Asamblea de la Salud tiene autoridad para hacer recomendaciones a los Miembros respecto a cualquier asunto que esté dentro de la competencia de la Organización.

Con anterioridad señalamos que el Comité Ejecutivo se integra, por treinta y cuatro miembros, según se ordena en el artículo 24 de la Constitución. Aquéllos son designados por igual número de Miembros. La Asamblea de la Salud, teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa, elegirá a los Miembros que tengan derecho a designar una persona para integrar el Consejo, quedando entendido que no podrá elegirse a menos de tres Miembros de cada una de las organizaciones regionales establecidas en cumplimiento del Artículo 44. Cada uno de los Miembros debe nombrar para el Consejo a una persona técnicamente capacitada en el campo de la salud, que podrá ser acompañada por suplentes y asesores. Los Miembros serán elegidos por un periodo de tres años y podrán ser reelegidos.

Las funciones del Consejo son entre otras, las siguientes: Dar efecto a las decisiones y a la política de la Asamblea de la Salud; actuar como órgano ejecutivo de la Asamblea de la Salud; desempeñar toda otra función que la

Asamblea de la Salud le encomiende; asesorar a la Asamblea de la Salud en los asuntos que ésta le encomiende y en los que sean asignados a la Organización por Convenciones, Acuerdos y Reglamentos; tomar medidas de emergencia, de conformidad con las funciones y los recursos financieros de la Organización, para hacer frente a casos que requieran acción inmediata. En particular, podrá autorizar al Director General para tomar las medidas necesarias para combatir epidemias, participar en la organización de socorro sanitario para las víctimas de calamidades y emprender estudios e investigaciones cuya urgencia haya sido señalada a la atención del Consejo por cualquier Miembro o el Director General.

El personal de la Secretaría de la OMS está integrado por unas 8000 personas, especialistas en cuestiones sanitarias y de otra índole y funcionarios de apoyo designados para un plazo fijo; trabajan en la Sede, en las seis oficinas regionales y en los países. La Organización está dirigida por el Director General, que es designado por la Asamblea de la Salud a propuesta del Consejo Ejecutivo. El Consejo ejercerá, en nombre y representación de toda la Asamblea de la Salud, las funciones delegadas por ésta. (Artículos 28 y 29 de la Constitución).

Por cuanto hace a la Secretaría, ésta se compondrá del Director General y del personal técnico y administrativo que requiera la Organización. El Director General será nombrado por la Asamblea de la Salud, a propuesta del Consejo, en las condiciones que determine la Asamblea. Sujeto a la autoridad del Consejo, el Director General será el funcionario principal técnico y administrativo de la Organización. (Artículos 30 y 31 de la Constitución).

La Asamblea Mundial de la Salud en su quincuagésima quinta reunión, realizada en mayo de 2002, adoptó la resolución WHA55.16, en la cual se hace un llamado a los Estados Miembro para que *“consideren cualquier uso deliberado, inclusive local, de agentes biológicos y químicos y ataques radio nucleares también como una amenaza global a la salud pública y respondan ante tal amenaza en otros países compartiendo la experiencia, los insumos y los recursos para poder contener rápidamente el evento y mitigar sus efectos.”* Este es tan sólo el primer

paso. Se ha identificado la necesidad. Lo que se requiere ahora son los procedimientos para satisfacerla, con los recursos adecuados.

El desarrollo, la producción y el uso de armas biológicas y químicas están prohibidos por tratados internacionales suscritos por la mayoría de los Estados Miembro de la OMS, a saber el Protocolo de Ginebra de 1925, la Convención sobre Armas Biológicas y Toxinas de 1972 y la Convención sobre Armas Químicas de 1993. Sin embargo, no todos los países han firmado estos tratados y persisten preocupaciones válidas de que algunos pudieran todavía usar armas de esa naturaleza.¹¹⁵

México, es miembro fundador de la OMS y por esta razón se encuentra obligado a dar cumplimiento a lo establecido en el marco jurídico de la Organización como son: la Constitución de la institución, el Reglamento Sanitario Internacional, así como las Resoluciones de la Asamblea Mundial de la Salud. En este sentido, el gobierno mexicano ha emprendido diversas acciones que le permitan, por ejemplo, implementar el Reglamento Sanitario Internacional (adoptado voluntariamente en mayo de 2005). Dicha instrumentación la hace entre otros medios, a través del Comité Nacional para la Seguridad en Salud (CNSS).¹¹⁶

Este organismo se creó con el objeto de llevar a cabo en México, acciones de seguridad en salud como una respuesta a las nuevas amenazas a la salud pública (ataques terroristas, avances científicos y tecnológicos (bioterrorismo)); así como amenazas respecto a enfermedades nuevas como el SARS-influenza aviar (H5N1).

El CNSS, tiene trazado el siguiente objetivo con base en lo dispuesto en el Artículo Primero del *Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional para la Seguridad en Salud*.

¹¹⁵ <http://www.paho.org/Spanish/DD/PED/armasbiologicas1.pdf> (consultado el 23 de noviembre de 2008).

¹¹⁶ Se creó mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. el 22 de septiembre de 2003,

Construir un sistema de blindaje sanitario que proteja la salud de la población en casos de:

- a). Brotes hospitalarios;
- b). Brotes comunitarios;
- c). Desastres naturales;
- d). Bioterrorismo; y
- e). Ataques radiológicos, Químicos y nucleares.

3.1.3 El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

Las armas nucleares¹¹⁷ son dispositivos explosivos que están basados en reacciones nucleares. Junto con las armas químicas y las biológicas, se considera que las armas nucleares son armas de destrucción en masa. (Tulliu, Steve y Schmalberger, 2003: 81).

Las primeras armas nucleares fueron producidas y empleadas por los Estados Unidos de América en su lucha contra Japón el 6 y 9 de agosto de 1945. Cinco años más tarde, la Unión Soviética detonó su primer arma nuclear a partir de esta fecha se inició una carrera por la supremacía nuclear entre ambas potencias. Por su parte, Inglaterra en 1952 probó un artefacto de fusión nuclear; China en 1953 y Francia en 1954 realizaron investigaciones y desarrollos nucleares.

Ante este contexto mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), alentó las negociaciones entre los países miembros de ésta, para la aprobación del *Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica*, que fue aprobado el 23 de octubre de 1956 y entró en vigor el 29 de julio de 1957.

¹¹⁷ La primera propuesta de utilizar armas radiactivas data del 30 de octubre de 1943; prueba evidente resulta ser el memorando secreto del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, actualmente desclasificado, el mismo estaba dirigida al Director del Proyecto Manhattan, General Leslie R. Groves, suscrito por tres de los físicos más importantes del proyecto, Dr James B. Conant, A.H .Compton y H.C. Urey. En el documento hicieron sus recomendaciones como miembros del subcomité del ejecutivo S1, sobre el "uso de Materiales Radiactivos como Arma Militar". Las primeras bombas atómicas emanaron del proyecto secreto Manhattan. En él participaron empresas como Dupont, Westinghouse, Union Carbide, Tenessee Eastman, etc. Japón ya había planteado su rendición incondicional, dos meses antes, no obstante, los Estados Unidos de América lanzaron dos bombas atómicas. La primera (*Little boy* de Uranio 235), en Hiroshima, el 6 de agosto de 1945, y en la que resultaron 200.000 víctimas. La segunda (*Fat man* de Plutonio), en Nagasaki el 9 de agosto del mismo año, ésta produjo 100.000 víctimas.

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), nace como una instancia autónoma de la ONU, pero regido por un ordenamiento jurídico a través del Estatuto.

Países firmantes del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica

En el año de 1957 los países que suscribieron el Estatuto y se integraron como miembros del OIEA fueron los siguientes: Afganistán, Albania, Argentina, Australia, Austria, Bielorrusia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Cuba, Dinamarca, República Dominicana, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación Rusa, Francia, Alemania, Grecia, Guatemala, Haití, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, República de Corea, Mónaco, Morocco, Myanmar, Noruega, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Santa Sede, Serbia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía Ucrania.

Países integrantes

Al mes de septiembre de 2008, el OIEA cuenta con 145 países Miembros. El proceso de ratificación del Estatuto y la integración al Organismo, fue de la siguiente manera:

En 1958 Bélgica, Ecuador, Finlandia, República Islámica de Irán, Luxemburgo, México, Filipinas, Sudan. 1959 Iraq. 1960 Chile, Colombia, Ghana, Senegal. 1961 Líbano, Mali, República Democrática del Congo. 1962 Liberia, Arabia Saudí. 1963 Algeria, Bolivia, Côte d'Ivoire, Libia Árabe, Jamahiriya, Siria, Uruguay. 1964 Camerún, Gabón, Kuwait, Nigeria. 1965 Costa Rica, Chipre, Jamaica, Kenia, Madagascar. 1966 Jordán, Panamá. 1967 Sierra Leona, Singapur, Uganda. 1968 Liechtenstein. 1969 Malasia, Níger, Zambia. 1970 Irlanda. 1972 Bangladesh. 1973 Mongolia. 1974 Mauritania. 1976 Qatar, Emiratos Árabes Unidos, República Unida de Tanzania. 1977 Nicaragua. 1983

Namibia. 1984 China. 1986 Zimbabwe. 1992 Estonia, Eslovenia. 1993 Armenia, Croacia, República Checa, Lituania, Eslovaquia. 1994 Yugoslavia, Kazakstán, Islas Marshall, Uzbekistán, Yemen. 1995 Bosnia Herzegovina. 1996 Georgia. 1997 Latvia, Malta, República de Moldava. 1998. Burkina Faso. 1999 Angola, Benín. 2000 Tayikistán. 2001 Azerbaiyán, República Central Africana. 2002 Eritrea, Botsuana. 2003 Honduras, Seychelles, Kyrgyzstan. 2004 República Islámica de Mauritania, Togo. 2005 Chad. 2006 Belice, Malawi, Montenegro, Mozambique. 2007 Bahréin, Burundi, Cabo Verde, Palau, República del Congo 2008 Nepal. (<http://www.iaea.org/About/Policy/MemberStates/index.html#notes>).

Funciones del OIEA

En el Artículo III, se preceptúan las siguientes funciones:

- Fomentar y facilitar en el mundo entero la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos;
- Cuando se le solicite actuar como intermediario para obtener que un miembro del Organismo preste servicios o suministre materiales, equipo o instalaciones a otro;
- Realizar cualquier operación o servicio que sea de utilidad para la investigación, el desarrollo o la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos;
- Proveer, en conformidad con el Estatuto, los materiales, servicios, equipo e instalaciones necesarias para la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos, inclusive la producción de energía eléctrica, tomando debidamente en cuenta las necesidades de las regiones insuficientemente desarrolladas del mundo;
- Promover el intercambio de información científica y técnica en materia de utilización de la energía atómica con fines pacíficos;

- Fomentar el intercambio y la formación de hombres de ciencia y de expertos en el campo de la utilización pacífica de la energía atómica;
- Establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya, o bajo su dirección o control, no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares;
- Hacer extensiva la aplicación de esas salvaguardias, a petición de las Partes, a cualquier arreglo bilateral o multilateral, o a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica;
- Establecer o adoptar, en consulta, y cuando proceda, en colaboración con los órganos competentes de las Naciones Unidas y con los organismos especializados interesados, normas de seguridad para proteger la salud y reducir al mínimo el peligro para la vida y la propiedad (inclusive normas de seguridad sobre las condiciones de trabajo), y proveer a la aplicación de estas normas a sus propias operaciones, así como a las operaciones en las que se utilicen los materiales, servicios, equipo, instalaciones e información suministrados por el Organismo, o a petición suya o bajo su control o dirección; y a proveer a la aplicación de estas normas, a petición de las Partes, a las operaciones que se efectúen en virtud de cualquier arreglo bilateral o multilateral, o, a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica;
- Adquirir o establecer cualesquiera instalaciones, establecimientos y equipo útiles para el ejercicio de sus funciones autorizadas, siempre que las instalaciones, los establecimientos y el equipo que de otro modo estén a disposición del Organismo en la región de que se

trate sean inadecuados o sólo pueda disponerse de ellos en condiciones que el Organismo no considere satisfactorias;

- Actuará de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, para fomentar la paz y la cooperación internacional, en conformidad con la política de las Naciones Unidas encaminada a lograr el desarme mundial con las debidas salvaguardias, y en conformidad con todo acuerdo internacional concertado en aplicación de dicha política;
- Establecer un control sobre la utilización de los materiales fisionables especiales que reciba el Organismo, con objeto de asegurar que dichos materiales se utilicen solamente con fines pacíficos;
- Distribuirá los recursos de que disponga de modo que garantice su utilización eficaz y que permita obtener el mayor beneficio general posible en todas las regiones del mundo, tomando en consideración las necesidades especiales de las regiones insuficientemente desarrolladas del mundo;
- Presentará informes sobre sus actividades anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas y, cuando corresponda, al Consejo de Seguridad: si en relación con las actividades del Organismo se suscitaren cuestiones que sean de la competencia del Consejo de Seguridad, el Organismo las notificará a este último, como órgano al que corresponde la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y podrá adoptar también las medidas previstas en este Estatuto, inclusive las que se señalan en el párrafo C del artículo XII;
- Presentará informes al Consejo Económico y Social y a otros órganos de las Naciones Unidas sobre aquellos asuntos que sean de la competencia de estos órganos;

- No subordinará la prestación de asistencia a sus miembros a condiciones políticas, económicas, militares o de otro orden que sean incompatibles con las disposiciones del presente Estatuto; y
- El Organismo ejercerá sus actividades con el debido respeto por los derechos soberanos de los Estados.

En resumen y tratándose de la seguridad, según se desprende del Artículo que se transcribe, que el OIEA debe centrar sus funciones en las siguientes vertientes:

1. Consolidar el establecimiento de normas jurídicas con el objeto de proteger la salud de los seres humanos, los animales y el medio ambiente contra los efectos causados por la radiación;
2. Alentar el que los Estados suscriban Acuerdos multilaterales y bilaterales;
3. Diseñar normas de seguridad más estrictas teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos;
4. Ofrecer los servicios de examen por expertos internacionales, así como brindar capacitación al personal de primera línea en frontera que se haya en contacto directo con todo un mundo de mercancías sin descartar las nucleares y radiológicas; y
5. De igual manera, el OIEA debe impulsar las tareas que permitan fomentar a los Estados Parte, la investigación científica, la cooperación y asistencia técnica, así como el intercambio de información para prevenir y reprimir las actividades ilícitas en materia nuclear y radiológica.

Estructura del Estatuto Jurídico

El Estatuto, se integrada por veintitrés artículos y un Anexo, estructurado según se muestra en la página siguiente:

ARTÍCULO	TÍTULO
I.	Institución del Organismo
II.	Objetivos
III.	Funciones
IV.	Miembros
V.	Conferencia General
VI.	Junta de Gobernadores
VII.	Personal
VIII.	Intercambio de información
IX.	Suministro de materiales
X.	Servicios, equipo e instalaciones
XI.	Proyectos del Organismo
XII.	Salvaguardias del Organismo
XIII.	Reembolso a los miembros
XIV.	Disposiciones financieras
XV.	Privilegios e inmunidades
XVI.	Relaciones con otras organizaciones
XVII.	Solución de controversias
XVIII.	Reforma del Estatuto y retiro de sus miembros
XIX.	Suspensión de privilegios
XX.	Definiciones
XXI.	Firma, aceptación y entrada en vigor
XXII.	Registro en las Naciones Unidas
XXIII.	Textos auténticos y copias certificadas
Anexo	Comisión Preparatoria

Hasta la fecha, el Estatuto ha sido enmendado en tres ocasiones, el primero mediante el procedimiento establecido en los párrafos A y C del artículo XVIII. La segunda ocurrió el 31 de enero de 1963 en la que entraron en vigor al entonces Apartado 3, párrafo A, del Artículo VI y, la tercera, se produjo el 1 de junio de 1973 al enmendarse los párrafos A, B, C y D, del mismo Artículo III. Finalmente, el 28 de diciembre de 1989 se modificó la parte introductoria del Apartado 1, del párrafo A del citado precepto.

Estructura del Organismo

La Secretaría del OIEA tiene su sede en el Centro Internacional de Viena, en Viena, Austria, además, cuenta con oficinas regionales ubicadas en Ginebra, Suiza, Nueva York, EE.UU.; Toronto, Canadá, Tokio, Japón.

En el OIEA, trabajan 2200 profesionistas profesional y personal de apoyo de más de 90 países.

Al frente de Organismo, actualmente se encuentra como Director General, el Dr. Mohamed ElBaradei y seis Directores Generales Adjuntos.

—EDIEA cuenta con tres órganos principales: la Conferencia General, la Junta de Gobernadores y una Secretaría Técnica, todos ubicados en Viena. La Conferencia General tiene una función amplia de dirección de políticas, examina una variedad de asuntos llevados a su atención, aprueba las solicitudes de membresía y los programas y presupuesto del OIEA. Se reúne anualmente y se compone de un representante de cada uno de los 145 Estados miembros. Las decisiones sobre asuntos sustantivos se toman por mayoría de votos de las dos terceras partes y por la mayoría simple para asuntos de procedimiento.

La Junta de Gobernadores es la responsable de aprobar los procedimientos y acuerdos de salvaguardias así como de la supervisión general de las actividades de salvaguardias del Organismo. En caso de incumplimiento la Junta debe hacer un llamado al transgresor a remediar tal incumplimiento y a informar sobre éste al Consejo de Seguridad de la ONU...La Secretaría Técnica, nombrada por la Junta de Gobernadores, realiza las actividades del OIEA ((Tulliu, Steve y Schmalberger, 2003: 232).

Los recursos financieros del OIEA incluyen el presupuesto ordinario y contribuciones voluntarias.

El presupuesto ordinario para 2007 ascendió a €283,611,000 euros. El objetivo de contribuciones voluntarias para la Cooperación Técnica del Fondo en 2007 fue de \$ 80 millones de dólares.

Objetivos del OIEA

De acuerdo a lo establecido en el Artículo II del Estatuto, los objetivos del OIEA es que:

“El Organismo procurará acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero. En la medida que le sea posible se asegurará que la asistencia que preste, o la que se preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares”.

Adhesión de México al Estatuto del OIEA

El gobierno de México se adhirió al OIEA en 1958 y tal compromiso se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de junio de 1958.

3.1.4 Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL)

El OPANAL, es una institución intergubernamental conformada de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 7 del Tratado, el cual tiene a su cargo la de convocar la celebración de conferencias ordinarias y extraordinarias, así como reuniones de consulta que versen sobre las disposiciones del Tratado. También el Organismo debe velar por el cumplimiento de los sistemas de control y demás obligaciones establecidas en el Tratado.

La sede del Organismo es la Ciudad de México.

Estructura del OPANAL

De acuerdo a lo que se dicta en el artículo 8 del Tratado, el Organismo se integra por dos órganos principales: La Conferencia General, un Consejo, una Secretaría y aquellos órganos subsidiarios que la Conferencia General estime necesarios.

La Conferencia General, deberá reunirse cada dos años en Período Ordinario de Sesiones, durante el mes de noviembre (Artículo 1 del Reglamento de la Conferencia General).

El Consejo se encuentra integrado por cinco Estados Parte (Artículo 73 del Reglamento de la Conferencia (RC)). Quienes conforman el Consejo durarán en su cargo cuatro años (Artículo 74 del RC).

Actualmente, el Consejo está integrado por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México, según la Resolución CG/Res.498, adoptada por el Organismo en su XX Período Ordinario de Sesiones de la Conferencia General, de fecha 22 de noviembre de 2007.

La Secretaría General, según se dispone en el Artículo 38 del Reglamento de la Conferencia, actuará como tal en las Sesiones de la Conferencia General y en los órganos subsidiarios.

Tendrá a su cargo toda la labor administrativa, incluyendo la custodia de los archivos y la publicación y distribución de los documentos. Ejecutará también las demás tareas que la Conferencia General le encomiende.

La Conferencia General tiene las siguientes responsabilidades:

- Estudia y decide sobre cualquier asunto o materia establecida en el Tratado incluidas aquéllas que se refieren a los poderes y funciones de cualquier Órgano;
- Debe establecer los procedimientos para asegurar el cumplimiento del Sistema de Control establecido en el Tratado;
- Debe elegir a los Miembros del Consejo;
- Elegirá al Secretario General y puede removerlo de su cargo;
- Recibe y considera los informes bienales y especiales presentados por el Consejo y el Secretario General;
- Inicia y considera los estudios diseñados para facilitar el óptimo cumplimiento de los propósitos del Tratado sin perjuicio de los poderes del Secretario General;
- Deberá ser el Órgano competente para autorizar la conclusión de acuerdos con Gobiernos y con Organismos Internacionales, aprueba el Presupuesto del Organismo y fija la Escala de las Contribuciones Financieras para ser cubiertas por los Estados Miembros;
- Elige las autoridades para cada período de Sesiones y establece cualquier Órgano subsidiario que sea considerado necesario y, finalmente; y

- Aprueba sus propias Reglas de Procedimiento.¹¹⁸”

El Tratado de Tlatelolco, si se observa no prescribe la prohibición expresa del tránsito internacional de armas nucleares por el territorio de aplicación de este Instrumento, tema que se encuentra perfectamente relacionado con la presente investigación.

¹¹⁸ <http://www.opanal.org/opanal/about/about-e.htm>. (consultada el 6 de octubre de 2008).

3.1.5 La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)

De acuerdo a lo preceptuado en el VIII, numeral 1, de la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y Sobre su Destrucción*, abierta a firma el 13 de enero de 1993 y que entró en vigor el 29 de abril de 1997, los Estados Partes de la Convención establecen la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (CAQ), con el fin de lograr el objeto y propósito de la Convención, asegurar la aplicación de sus disposiciones, entre ellas las relativas a la verificación internacional de su cumplimiento, y proporcionar un foro para las consultas y la colaboración entre los Estados Partes.

En cumplimiento a lo establecido en el artículo citado, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), inició sus actividades el 29 de abril de 1997.

De igual forma, en la CAQ, se dispone que la Organización tendrá su Sede en La Haya, Reino de los Países Bajos (VIII, numeral 3). Que además, contará con los siguientes órganos: la Conferencia de los Estados Partes, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Técnica (VIII, numeral 4). La Comisión de Confidencialidad, el Consejo Consultivo Científico y el Órgano Consultivo en Asuntos Administrativos y Financieros, también conforman de la OPAQ y tiene su fundamento en la propia Convención.

De otra parte, la OPAQ, tiene como mandato por la propia Convención, las siguientes actividades:

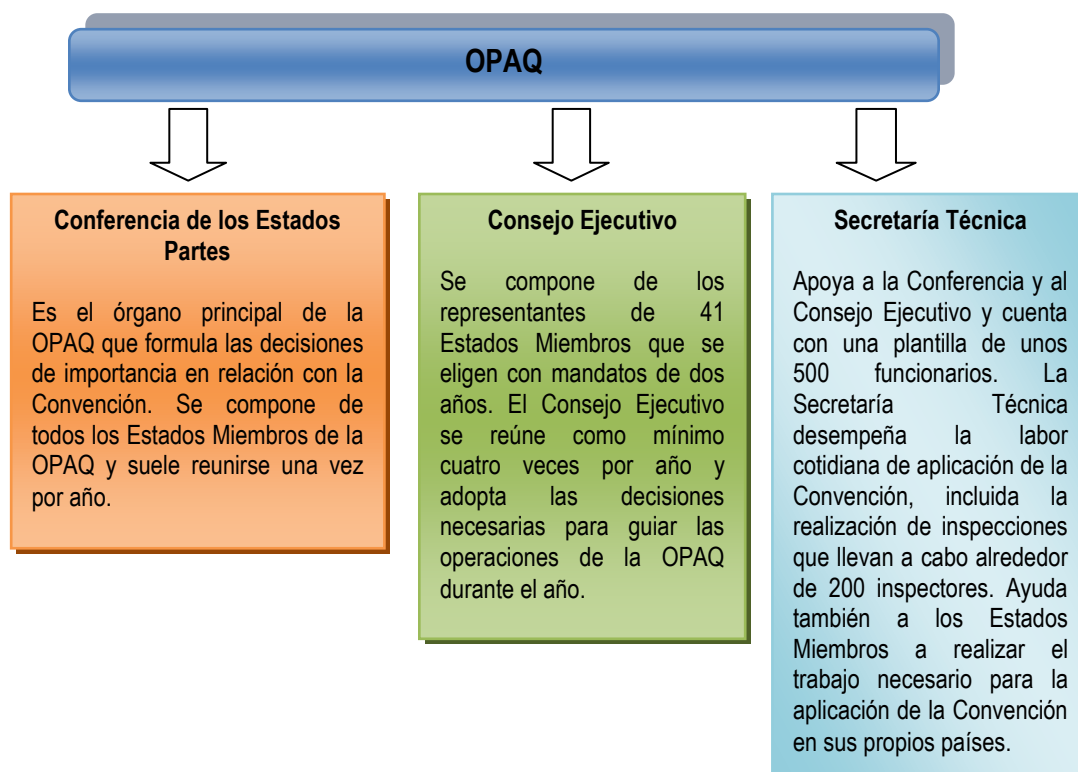
- La eliminación de las armas químicas y de la capacidad para desarrollarlas;

- La verificación de la no proliferación de sustancias químicas, de la manera menos intrusiva posible que sea compatible con el oportuno y eficiente logro de sus objetivos;
- La asistencia y protección internacionales en caso de empleo o amenaza de empleo de armas químicas; y
- La cooperación internacional en los usos pacíficos de la química.

Los costos de las actividades de la Organización son sufragados por los Estados Partes conforme a la escala de cuotas de las Naciones Unidas, con los ajustes que vengan impuestos por las diferencias de composición entre las Naciones Unidas y la presente Organización, y con sujeción a las disposiciones de los artículos IV y V. Las contribuciones financieras de los Estados Partes en la Comisión Preparatoria serán debidamente deducidas de sus contribuciones al presupuesto ordinario. El presupuesto de la Organización incluirá dos capítulos distintos, relativo uno de ellos a los costos administrativos y de otra índole y el otro a los costos de verificación. (VIII, numeral 7).

De acuerdo a lo señalado en el propio artículo VIII, Apartado C, numeral 36 de la propia CAQ, la OPAQ (Consejo Ejecutivo), tiene la posibilidad de tener acceso directo a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad en casos particularmente graves. Lo mismo con la Corte Internacional de Justicia. La OPAQ tiene concertado un Acuerdo Bilateral con la Organización de las Naciones Unidas, que reglamenta las relaciones entre ambas organizaciones para la solución de controversias. (Artículo XIV, numeral 5).

Funcionamiento de la Estructura de la OPAQ



Fuente: <http://www.opcw.org/sp/acerca-de-la-opaq/> (consultada el 23 de noviembre de 2008).

Estados Miembros

Al mes de noviembre de 2008, los Estado Miembro de la OPAQ son 184, que representa el 98% de la población global mundial. Los países que han suscrito la CAQ y ratificado son:

Afganistán, Albania, Alemania, Andorra, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bélgica, Belice, Benín, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunéi Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Comoras, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji,

Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Irlanda, Islandia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenia, Kirguistán, Kiribati, Kuwait, la ex República Yugoslava de Macedonia, Lesoto, Letonia, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas. Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Micronesia (Estados Federados de). Mónaco, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nauru, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Niue, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Palau, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Centroafricana, República Checa, República de Corea, República de Moldava, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rumania, Ruanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santa Sede, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Surinam, Suazilandia, Tailandia, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Tuvalu, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, Vanuatu, Venezuela, Estado miembro Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe

Es conveniente resaltar aquéllos cuatro países que firmaron la CAQ, pero todavía no la han ratificado. Estos son: Bahamas, Israel, Myanmar y República Dominicana.

Finalmente, los países que ni han firmado la CAQ e inclusive no se han adherido a ella, son: Angola, Egipto, Iraq, Líbano, República Árabe, Siria, República Popular Democrática de Corea y Somalia.

3.1.6 El Grupo Australia

En el mes de abril de 1984, como respuesta a las averiguaciones realizadas por una misión especial de investigación enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas a Irán, en el sentido de que se habían empleado armas químicas en la guerra Irán-Irak, una serie de gobiernos adoptaron medidas para regular la exportación de diversas sustancias químicas utilizadas en la fabricación de armas químicas. Les impulsó a actuar de ese modo la necesidad de dar repuesta política a:

- La infracción clara e inequívoca del Protocolo de Ginebra de 1925, en virtud de la utilización de armas químicas contra Irán en la guerra Irán-Irak; y
- La prueba irrefutable de que Irak había obtenido de la industria química internacional gran parte del material necesario para su programa de armas químicas y biológicas.

En tales circunstancias, los países interesados percibieron la urgente necesidad de hacer frente al problema que planteaba la difusión de las armas químicas, así como de garantizar que sus industrias no prestaran apoyo, de forma voluntaria o involuntaria a otros Estados en la adquisición o utilización de dichas armas, conculcando lo dispuesto en el derecho y la normativa internacionales.

Sin embargo, las medidas impuestas por estos gobiernos no eran uniformes ni en cuanto a su alcance ni en cuanto a su aplicación. Se puso asimismo de manifiesto que algunos aprovechaban esa falta de uniformidad para soslayar la aplicación de dichas medidas.

Esto impulsó a Australia a proponer, en abril de 1985, que los países que habían regulado las exportaciones se reuniesen con objeto de examinar las posibilidades de armonizar las medidas adoptadas individualmente y de

promover la cooperación entre ellos en esta materia. La primera reunión de lo que después pasó a denominarse Grupo Australia se celebró en Bruselas en junio de 1985.

La totalidad de los países participantes coincidió en la conveniencia de dar continuidad al proceso, y en la actualidad el Grupo Australia se reúne en París con carácter anual.

Del mismo modo, las pruebas cada vez más fehacientes del desvío de material de doble uso a programas de armas biológicas impulsaron en 1990 a los países interesados a adoptar medidas que aborasen el problema creciente de la proliferación de este tipo de armas.

El número de países pertenecientes al Grupo Australia ha pasado de 15 en 1985 a 40, además de la Comisión Europea.¹¹⁹

El objetivo principal de los participantes en el Grupo Australia es el de garantizar, mediante medidas reguladoras a la exportación de determinadas sustancias químicas, agentes biológicos, elementos y equipos para la fabricación de sustancias químicas y biológicas de doble uso, que las exportaciones de dichos productos realizadas desde sus países no contribuyan a la proliferación de armas químicas y biológicas.

El Grupo persigue este objetivo recurriendo a mecanismos de consulta y armonización que ayuden a maximizar la eficacia de las medidas reguladoras nacionales aplicadas por los participantes. Las actividades del Grupo revisten especial importancia en este sentido, pues las industrias químicas y biológicas internacionales, al ser fuente de materiales para los programas sobre armas de esta naturaleza, son un objetivo claro de los que buscan la proliferación de dichas armas.

¹¹⁹ (<http://www.australiagroup.net/es/origenes.html> (consultado el 23 de noviembre de 2008)).

Los países participantes han reconocido desde el principio que las medidas reguladoras de la exportación no pueden reemplazar la observancia estricta y universal del Protocolo de Ginebra de 1925 y de la Convención de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT) de 1972, ni tampoco la aplicación inmediata y la adhesión universal a la Convención de Armas Químicas (CAQ), que entró en vigor el 29 de abril de 1997.

Todos los miembros del Grupo Australia son Estados Partes en las dos Convenciones mencionadas. El apoyo a estos instrumentos y a sus objetivos sigue siendo la finalidad prioritaria de los países que participan en el Grupo Australia. La aplicación por cada uno de los participantes de medidas reguladoras de las exportaciones contribuirá al cumplimiento de las obligaciones fundamentales derivadas de la Convención de Armas Químicas (artículo I, 1 a) y d)) y de la Convención de Armas Biológicas y Toxínicas (artículo I y III).

Las medidas reguladoras de las exportaciones son también un indicativo de la determinación de los países participantes de evitar cualquier implicación tanto directa como involuntaria en la proliferación de armas químicas y biológicas, así como de expresar su oposición a la utilización de estas armas.

A las propias empresas comerciales e institutos de investigación, y a sus gobiernos respectivos, les interesa asegurarse de que dichas empresas e institutos no están suministrando, sin saberlo, sustancias o equipos químicos ni agentes o equipos biológicos para su utilización en la fabricación de armas químicas o biológicas. Este principio ha recibido el firme apoyo de las industrias químicas y biológicas de todo el mundo.¹²⁰

Todos los países participantes poseen medidas reguladoras de 54 precursores de armas químicas. Los países participantes también exigen permiso para la exportación de:

¹²⁰ (<http://www.australiagroup.net/es/objetivos.html> (consultado el 23 de noviembre de 2008)).

- Recursos y equipos para la fabricación de sustancias químicas de doble uso, y tecnología conexas;
- Patógenos vegetales;
- Patógenos animales;
- Agentes biológicos; y
- Equipos biológicos de doble uso.

Los productos mencionados más arriba, constituyen la base de las "listas comunes de control" del Grupo, que se han ido elaborando en el curso de las consultas del Grupo Australia y que se actualizan periódicamente para garantizar su eficacia continuada.

Las medidas acordadas en las reuniones del Grupo se aplican a nivel nacional, aunque todos los participantes coinciden en que serían más eficaces si todos los exportadores potenciales de los agentes y equipos químicos y biológicos pertinentes, así como los países de posible transbordo, introdujeran medidas similares. En cuanto a la naturaleza de las medidas reguladoras de las exportaciones adoptadas por los países participantes, existen algunas consideraciones que deben tenerse en cuenta:

- Las medidas deben ser eficaces a la hora de poner trabas a la producción de armas químicas y biológicas;
- Deben ser razonablemente baratas y fáciles de aplicar, y deben tener carácter práctico;
- No deben obstaculizar el comercio ordinario de materiales y equipos utilizados para fines legítimos.

En la práctica, constituyen acuerdos de seguimiento y control de las exportaciones: sólo se deniega el derecho a realizar determinada exportación

cuando existen motivos concretos para pensar en un posible desvío a programas de armas químicas y biológicas.¹²¹

Participantes en el Grupo Australia¹²²

Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comisión Europea, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Chipre, República de Corea, República de Turquía, República Eslovaca, Rumania, Suecia, Suiza, y Ucrania.

Para finalizar, diremos que los participantes del Grupo Australia, en consonancia con sus obligaciones en virtud de las Convenciones para la Prohibición de las Armas Biológicas y para la Prohibición de las Armas Químicas y de conformidad con su legislación nacional, han decidido, tras un detenido examen, conceder también la misma consideración a las siguientes disposiciones:

Cláusula “escoba”

- 1 Los Estados Participantes asegurarán que sus reglamentaciones contienen las siguientes exigencias:
 - a. Una autorización para transferir artículos no incluidos en las listas cuando el exportador haya sido informado por las autoridades competentes del Estado Participante en que esté establecido sobre la posibilidad de que los artículos en cuestión pueden desviarse, en todo o en parte, hacia actividades relacionadas con armas químicas o biológicas.

¹²¹ <http://www.australiagroup.net/es/actividades.html> (consultado el 23 de noviembre de 2008).

¹²² <http://www.australiagroup.net/es/introduccion.html>

- b. Si el exportador tiene conocimiento de que artículos no incluidos en las listas están destinados a contribuir a esas actividades, deberá informar a las autoridades arriba indicadas, las cuales decidirán sobre la conveniencia o no de supeditar a autorización la exportación de que se trate.
2. Se anima a los Estados Participantes a compartir con carácter regular la información sobre estas medidas y a intercambiar información sobre las denegaciones basadas en la cláusula escoba oportuna a efectos del GA.

Política de "no competencia desleal"

- 3 De conformidad con los procedimientos aprobados por el Grupo, únicamente se concederá una licencia de exportación que sea esencialmente idéntica a otra denegada por otro participante del GA después de celebrar consultas con ese participante, siempre que dicha denegación no haya expirado ni haya sido revocada. Se entenderá que es esencialmente idéntica cuando se trate del mismo agente biológico o químico, o, en el caso del equipo de doble uso, aquel equipo que, teniendo unas especificaciones y prestaciones iguales o similares, se venda al mismo destinatario. Las condiciones de la política de "no competencia desleal" del Grupo no se aplicarán a las denegaciones de artículos bajo la cláusula escoba.

Enfoques comunes

- 4 Los Participantes del GA aplicarán las presentes Directrices de conformidad con los enfoques comunes convenidos por el Grupo, acerca de los usuarios finales y mezclas químicas.

Comercio dentro de la UE

- 5 Por lo que respecta al comercio en el interior de la Unión Europea, cada Estado miembro de la Unión Europea aplicará las Directrices de acuerdo con sus obligaciones como miembro de la UE. Esta disposición se aplica a los miembros de la Unión Europea.

Listas comunes de Control del Grupo Australia

- Precursores de armas químicas;
- Instalaciones y equipos de fabricación de sustancias químicas de doble uso y tecnología asociada;
- Equipos biológicos de doble uso;
- Agentes biológicos;
- Patógenos vegetales; y
- Patógenos animales

Hemos creído oportuno señalar que el Grupo Australia ejerce, por los países que lo integran, una gran influencia en el comercio mundial. Además de contribuir al objetivo primordial de no proliferación, los participantes en el Grupo Australia consideran que los acuerdos sobre regulación de las exportaciones son un medio fundamental para garantizar la ausencia de trabas al comercio legítimo de sustancias químicas, agentes biológicos y equipos afines. Y ello por las graves sanciones políticas que se impondrían a las empresas, si se averiguase que sus productos han sido empleados en programas de armas químicas y biológicas. A pesar de que las empresas siguen teniendo la obligación de no participar de forma intencionada en tales actividades, una adecuada regulación de las exportaciones potencialmente sensibles contribuye a reducir el riesgo de que lo hagan de manera involuntaria. Esto les permite, a su vez, participar con mayor confianza en el comercio de productos que, de otro modo, podrían utilizarse incorrectamente para producir armas químicas y biológicas.

Las medidas reguladoras derivadas de las actividades del Grupo Australia tienen un impacto mínimo en el comercio global de sustancias químicas, agentes biológicos y elementos y equipos de uso doble.

La licencia a la exportación contribuye a frenar la proliferación mediante el control de los materiales pertinentes y permiten que se paralice una venta en los casos, poco frecuentes, en que exista la posibilidad de que determinada exportación contribuya a un programa de armas químicas y biológicas.

Así, las medidas reguladoras aplicadas por los participantes en el Grupo Australia afectan únicamente a un reducido número de países sobre los que existen pruebas de su interés por desarrollar y mantener capacidad productiva en materia de armas químicas y biológicas. Las actividades del Grupo se limitan a medidas anti proliferación, y no pretenden ni promover el desarrollo comercial de sus industrias en los Estados participantes, ni perjudicar el desarrollo económico legítimo de los demás países.¹²³

Por último, debemos señalar que si bien es cierto que México no forma parte del Grupo Australia, es evidente que sus medidas tienen una marcada influencia en el comercio de sustancias químicas en el exterior, de ahí que de manera indirecta, el país se encuentra comprometido con los lineamientos establecidos por el Grupo.

¹²³ <http://www.australiagroup.net/es/comercio.html> (consultado el 23 de noviembre de 2008).

3.1.7 La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

La Organización Mundial de Aduanas a través de su Consejo, emitió en junio de 2002 la primera *Resolución sobre Seguridad y Facilitación de la Cadena de Suministros del Comercio Internacional*, enfocada a prestar atención al tema de la seguridad, sobre todo a raíz de los atentados terroristas cometidos en varias ciudades del mundo, por lo que reconoció la necesidad de diseñar medidas que posibilitaran a los Sistemas Aduaneros Miembros de la Organización a desempeñar un rol —proactivo en la protección de la cadena de valor del comercio internacional— con relación al movimiento transfronterizo de mercancías.

En atención a dicha Resolución, la OMA inició lo que denominó *Fuerza de Tarea sobre la Seguridad y Facilitación de la Cadena de Suministro del Comercio Internacional*, que comprendió un paquete de lineamientos jurídicos enfocados a la revisión legal, así como medidas de cambio y construcción de habilidades, con el objeto de que las Administraciones de Aduanas las aplicasen en sus territorios.

Los temas asociados con la implementación de la Fuerza de Tarea, comenzaron a ponerse en práctica hasta 2003, siendo en ese entonces muy pocos los Sistemas Aduaneros que los instrumentaron, situación que se mantuvo hasta junio de 2004. El motivo, según la OMA obedecía a que un gran número de Administraciones Aduaneras Miembros de la Organización carecían de experiencia, recursos financieros y los marcos legislativos necesarios.

En la Segunda Resolución del Consejo y la Creación del Grupo de Alto Nivel Estratégico. Los retos para salir avante aún muchos los obstáculos que habría de vencerse. Así en junio de 2004, el Consejo emitió la Resolución sobre Seguridad y Facilitación (Resolución sobre Seguridad Global y Medidas de Facilitación Concernientes a la Cadena de Suministro del Comercio Internacional).

El Grupo de Alto Nivel Estratégico elaboró varias directrices mediante:

- **Un Documento de Concepto**, que describe todos los requisitos de la creación de un Acuerdo Marco internacional para la seguridad y facilitación, tomando en cuenta el amplio rango de retos a los que se enfrentan las Administraciones de Aduanas en el siglo XXI;
- **Un Marco de Estándares**, que comprende una introducción, una descripción de los Beneficios derivados y dos Pilares, es decir, Aduana-Aduana y Aduana-Comercio, así como Anexos técnicos. El Acuerdo Marco de Estándares. Dichos Estándares constituyen —la pieza central de las iniciativas de seguridad y facilitación futuras de la OMA y tienen el potencial de actuar como catalizador para una implementación global—; y
- **Un Catálogo** de iniciativas desarrolladas por la OMA y por otros cuerpos internacionales, nacionales y regionales.¹²⁴

La OMA con las anteriores medidas ha reconocido que si bien el comercio internacional sirve de —motor fundamental— para la prosperidad económica, éste puede convertirse en un medio del que se pueden valer los grupos terroristas.

También la OMA estima que los Sistemas de Aduaneros de los países poseen dentro de la estructura del gobierno, una postura estratégica que ofrece —una mayor seguridad a la cadena logística global— (transporte, circulación de mercancías dentro y fuera del territorio nacional, la planta productiva, los importadores, exportadores, Agentes Aduanales, etc.); así como una herramienta que permite la recaudación fiscal y posibilita la facilitación del comercio mundial.

¹²⁴ OMA, documento SP0166E1a, de la Comisión de Política, derivado de su 52 Sesión del 25 de noviembre de 2004, página 2.

La OMA con esta visión ha establecido entonces, un conjunto de medidas encaminadas a: —utilizar la seguridad de la cadena logística [que] es sólo un paso en el proceso más amplio de fortalecer y preparar a las Aduanas para los desafíos del siglo XXI. Así pues, con vistas a fortalecer y mejorar los programas y prácticas existentes, los Miembros de la OMA han elaborado un sistema que incrementará la seguridad y la facilitación del comercio internacional. Se trata del Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global...El Marco Normativo...establece los principios y las normas y los presenta para su adopción a modo de pautas mínimas de actuación para los Miembros de la OMA". (OMA, 2005: 6).

Dicho Marco Normativo fue diseñado con la concepción de que las 166 Administraciones Aduaneras que integran la OMA y que mueven el 99% del comercio mundial, siga los lineamientos.

Las Aduanas pueden obstaculizar o facilitar el flujo del comercio mundial, son las oficinas del gobierno encargadas de inspeccionar las mercancías y los medios en que se transportan o conducen y ya sea que ingresan o salen de un territorio aduanero.

Las Aduanas están en la posibilidad de solicitar información ahora vía electrónica sobre determinados embarques; solamente por estas dos razones es que las Administraciones Aduaneras desempeñan un papel importante en la seguridad y facilitación del comercio global.

La OMA considera que s necesario —aplicar un enfoque holístico— con el propósito de hacer eficiente la seguridad de la cadena logística del comercio mundial; en este sentido, la Organización recomienda que sus Miembros pacten Acuerdos Bilaterales sobre Cooperación y Asistencia Mutua con los Organismos Internacionales que de alguna manera se relacionan con el comercio y la seguridad internacionales.

En el ámbito jurídico, la OMA recomienda elaborar —un conjunto de normas aduaneras internacionales— que permitan asegurar y facilitar el comercio de manera transparente y uniformada.

Por otra parte, la OMA recomienda a sus Miembros poner atención en el tema de la capacitación de los funcionarios aduaneros tanto en los temas de aduanas como en aquellos que versan sobre la seguridad aduanera diseñados por la OMA.

Aspectos del Marco Normativo:

Objetivos y Principios del Acuerdo Marco

- Establecer estándares que provean una cadena de suministro segura y la facilitación a un nivel global para promover tal certeza y predicción;
- Posibilitar una dirección de cadena de suministro integrada para todos los modelos de transporte;
- Posibilitar el papel, las funciones y capacidades de las Aduanas para encontrar los retos y oportunidades del siglo XXI;
- Fortalecer la cooperación entre las administraciones de Aduanas para mejorar sus capacidades y detectar el alto riesgo de consignas;
- Fortalecer la cooperación Aduanas/Comercio; y
- Promover el movimiento de mercancías sin obstáculos a través del aseguramiento de la cadena de suministro del comercio internacional.

Cuatro Elementos Básicos para el Acuerdo Marco de la OMA

El Acuerdo Marco de la OMA consiste en cuatro elementos básicos:

El Primero, armoniza los requisitos de la información del manifiesto de carga electrónico por adelantado con destino, hacia el extranjero y en tránsito.

El Segundo, cada país que se adhiera a los compromisos del Acuerdo Marco para emplear un enfoque dirigido al riesgo, consistente en direccionar el terrorismo y otras amenazas a la seguridad.

Tercero, el Acuerdo Marco requiere que las peticiones razonables de la nación que recibe, basadas en una metodología para identificar los riesgos comparables, la administración de Aduanas de la nación que envía llevarán a cabo una inspección de las mercancías de exportación de contenedores de alto riesgo utilizando equipos de detección no intrusivos, como máquinas de rayos X de gran escala y detectores de radiación.

Cuarto, el Acuerdo Marco define los beneficios que las Aduanas proveerán al comercio que cumpla con los estándares de seguridad mínimos de la cadena de suministro y mejores prácticas. (*Ídem*. Anexo II, Doc. SP0166E1, pp. 3.4).

Como se podrá apreciar, el Sistema Aduanero de México, como Miembro de la OMA, tiene frente a sí grandes retos que desafiar con vísperas al siglo que estamos inaugurando.

3.2 Normas jurídicas internacionales referentes al control fronterizo de mercancías de doble uso¹²⁵

En el ámbito del Derecho internacional,¹²⁶ los Estados han coadyuvado para construir todo un sistema de Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos y

¹²⁵ El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, para los efectos de la aplicación, de la Resolución 1540 (2004), define lo siguiente: *Materiales conexos*: materiales, equipo y tecnología abarcados por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores (*Sistemas vectores*: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñados especialmente para ese fin). En el Reglamento (CE) número 1334/2000 por el que se establece un *Régimen Comunitario de Control de las Exportaciones de Productos y Tecnología de doble uso*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea en Luxemburgo, el 22 de junio de 2000, y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, se define como: “Los productos, incluido el soporte lógico (software) y la tecnología que puedan destinarse a usos tanto civiles como militares y que incluyen todos los productos que puedan ser utilizados tanto para usos no explosivos como para ayudar a la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos”. En algunas empresas especializadas en comercio exterior, consideran mercancías de doble uso a: “Los productos o materias que se puedan manipular o re-dirigir para un uso militar o un propósito que amenace a una nación”. (Glosario de términos, en: http://www.zoomcargonet.com/glosario_flete_u.htm, consultada el 30 de septiembre de 2008). En la presente investigación y para efectos meramente explicativos se considera mercancías de doble uso: *aquellos objetos de comercio que pueden emplearse con fines pacíficos en la industria, la medicina, la agricultura o la investigación científica y que podrían emplearse también para atentar contra la seguridad nacional*. Por ejemplo, una simple reacción entre la trietanolamina (producto muy común en cosmetología) y un cloruro u oxiclорuro de fósforo o de azufre (utilizado en la industria de síntesis orgánica) produce “Mostaza de Nitrógeno”, arma química de extrema toxicidad. Otro ejemplo, es el metilfosfonato de dimetilo, precursor del gas Sarín, mismo que se empleo en los actos terroristas del Metro en Japón, o el tiodiglicol que se convierte fácilmente en el gas Mostaza. El 19 de abril de 1995, en Oklahoma EUA, una bomba hecha a base de Nitrato de Amonio se hizo estallar frente al edificio Federal Alfred P. Murrah, resultando 168 muertos y más de 500 heridos. El nitrato de amonio se utiliza sobre todo como fertilizante debido a su elevado contenido en nitrógeno. Uno más del uso de mercancías de doble uso es el caso ocurrido el 7 de julio de 2005 en Londres, Inglaterra en donde al menos 55 personas murieron y unas 700 resultaron heridas al estallar cuatro bombas en trenes del metro de Londres y un autobús. Las bombas se fabricaron con peróxido de acetona, el cual puede lograrse combinando limpiadores como el ácido sulfúrico, el peróxido de hidrógeno (un desinfectante común en farmacias) y la acetona que se usa para quitar el esmalte de las uñas, además de un catalizador ácido (por ejemplo, el jugo de limón).

¹²⁶ Sobre la distinción entre Derecho nacional o Derecho internacional, escribió Hans Kelsen: “La diferencia más importante entre derecho internacional y derecho nacional consiste en el hecho de que el primero es un orden coercitivo relativamente descentralizado, mientras que el último es un orden coercitivamente centralizado. La diferencia se manifiesta en los métodos por los cuales las normas de los dos órdenes se crean y aplican. La costumbre y los tratados, las principales “fuentes” del derecho internacional, son métodos descentralizados; la principal fuente del derecho nacional, la legislación, es un método centralizado de creación del derecho. En contraposición con el derecho nacional, que confiere a los tribunales la competencia de aplicar el derecho, y a los órganos especiales el poder exclusivo de usar la fuerza al ejecutar las sanciones, no hay en el

normas jurídicas, que regulan la convivencia entre aquéllos; entre éstos y los Organismos internacionales —vinculados al Derecho internacional—.

—El derecho ofrece mecanismos para resolver controversias y salvaguardar a los estados de las agresiones de otras naciones o gobiernos. La ley tiene funciones éticas y morales, tratando de ser lo más justa y equitativa posible, definiendo qué cosas son social y culturalmente aceptables. Estas normas requieren obediencia y regulan la conducta”. (Mingst, Karen, 2007: 316).

El conjunto de normas jurídicas, desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas, pretenden promover el desarrollo económico y social, preservar la paz y la seguridad internacionales. Normas jurídicas que, quiérase o no, tienen una repercusión en la vida de la Humanidad.

derecho internacional general órganos especiales para la aplicación del derecho y, especialmente, no hay organismos centralizados para la ejecución de las sanciones. Estas funciones se dejan a los Estados, que son sujetos del derecho internacional”. (Kelsen, Hans, 1965: 344).

3.2.1 Tratados internacionales Multilaterales

Ante todo, el Derecho internacional tiene sus fuentes en la costumbre, las Convenciones, los Tratados, los Convenios, los Acuerdos, las Cortes de Justicia nacionales e Internacional, así como los Organismo Internacionales establecidos por acuerdos intergubernamentales, con la característica cada vez más acentuada de ser Derecho escrito.

Sin duda, las Convenciones, los Tratados, los Convenios y los Acuerdos, actualmente constituyen la principal fuente del Derecho internacional. Los Tratados, acuerdos explícitos escritos entre los Estados, ya suman unos 25 mil desde 1648 y tratan sobre una compleja gama de asuntos concernientes a las naciones”. (*Ibíd.* p. 319).

Los Tratados internacionales son legalmente obligatorios, porque se suscriben bajo el principio *pacta sunt servanda* que, de ocurrir cambios evidentes, los Estados tienen la posibilidad de darlo por terminado aún cuando lo hayan ratificado.

La multiplicidad de Organismos internacionales ha permitido establecer normas jurídicas en diversas materias entre las que se incluyen desde la protección del medio ambiente, la lucha sobre el contrabando de armas, estupefacientes y sobre la seguridad, por citar los más recientes.

Así entonces, tenemos que en la legislación internacional podemos identificar Tratados internacionales Multilaterales, Tratados internacionales Regionales y Tratados internacionales Bilaterales. De igual forma, se han establecido Organismos Multilaterales y Organismo Regionales.

En el presente capítulo, y por la materia que nos ocupa, nos enfocaremos en los tres tipos de Tratados internacionales, es decir, los de carácter Multilateral como

las Convenciones y Tratados internacionales con relación a los materiales nucleares y radiológicos. La Convención sobre la prohibición del Desarrollo, la producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ) y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción (CAB).

Los Tratados internacionales Regionales que nos interesan son la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Los Tratados internacionales Bilaterales que es importante destacar son los Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia aduanera suscritos por el Gobierno de México. Asimismo los llamados Memorándums de Entendimiento en materia Aduanera.

Por lo que se refiere a los Organismos internacionales establecidos por acuerdos intergubernamentales, nos referiremos en el orden siguiente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ); el Grupo Australia y finalmente a la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

El Derecho internacional a que nos hemos referido, se ha venido construyendo con base la cooperación internacional según se deriva de lo dispuesto en el artículo 13, numeral 1, inciso a), de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos de América el 26 de junio de 1945.

3.2.1.1 Convenciones y Acuerdos internacionales con relación a los materiales nucleares¹²⁷ y radiológicos

Primeramente, sería conveniente precisar para efectos de una adecuada interpretación de las Convenciones, Tratados, Convenios y Acuerdos internacionales, la connotación que tiene el concepto de mercancía.

El concepto de mercancía es muy amplio y, su acepción, depende de la ciencia o disciplina que aborde el tema. Así por ejemplo, el Diccionario de la Academia de la Lengua Española, en su 22ª edición la define como: “*Cosa mueble que se hace objeto de trato o venta*”. Carlos Marx, en El Capital, la conceptúa como: “La mercancía es, en primer término, un objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas, de cualquier clase que ellas sean. El carácter de estas necesidades, el que broten por ejemplo del estómago o de la fantasía, no interesa en lo más mínimo para estos efectos. Ni interesa tampoco, desde este punto de vista, *cómo* ese satisface las necesidades humanas, si directamente, como medio de vida, es decir, como objeto de disfrute, o indirectamente, como medio de producción. Todo objeto útil, el hierro, el papel, etc., puede considerarse desde dos puntos de vista: atendiendo a su *calidad* o a su *cantidad*. Cada objeto de éstos representa un conjunto de las más diversas propiedades y puede emplearse, por tanto, en los más diversos aspectos. El descubrimiento de estos diversos aspectos y, por tanto, de las diferentes modalidades de uso de las

¹²⁷ El OIEA, define de la siguiente forma al material nuclear. “El plutonio, excepto si contiene plutonio-238 en concentración isotópica superior al 80%; el uranio-233: *el uranio enriquecido en los isótopos 235 ó 233*; el uranio que contenga la mezcla natural de isótopos, salvo en forma de mineral o residuo del mineral; cualquier material que contenga uno o más de los antedichos. En términos no técnicos, los materiales nucleares serían aquellos susceptibles de ser utilizados para la fabricación de armas nucleares.

Sobre el material radiactivo, señala: Material radiactivo que según lo establecido por la legislación nacional o por un *organismo regulador*, está sometido al *control por la autoridad reguladora* a causa de su *radiactividad*. Algunos países emplean la expresión *sustancia radiactiva* en este contexto. Sin embargo, *sustancia radiactiva* se emplea también a veces con la intención de dar a radiactivo su sentido científico de *radiactivo*, en vez de su sentido regulador de *radiactivo*” (Diccionario electrónico de Términos nucleares OIEA, pp. 120 y 136).

cosas, constituye un hecho histórico.” (Tomo I, Sección Primera Mercancía y Dinero, Capítulo I. La Mercancía, p. 3).

En el comercio internacional, no es fácil encontrar un concepto acabado en virtud de que los países aún no se ponen de acuerdo. El término ha sufrido a lo largo de varias décadas, múltiples acepciones en las que se han integrado nuevas ideas, al respecto. —Las normas y discusiones sobre comercio por largo tiempo enfocaron las mercancías tradicionales, tales como las materias primas (por ejemplo minerales o granos o manufacturas (como automóviles). Sin embargo por lo menos desde la década de 1970 ese concepto tradicional y sus aplicaciones comenzaron a sufrir modificaciones notables.

En primer lugar, el concepto de mercaderías se amplió cada vez más, en primer lugar pasó a incorporar diversos servicios, como la educación o la salud; enseguida se amplió a otras esferas de las actividades humanas (en consonancia con las ideas de —capital humano”, esto es, concebir a las personas como una forma de capital), y al ambiente (bajo el amparo de las ideas de —capital natural”). Este proceso es parte de la expansión del concepto de mercado y de las relaciones de mercado a nuevos ámbitos. En segundo lugar, las normas de regulación comercial también se ampliaron para poder manejar eso —nuevos tipos” de mercaderías, tales como se expresan en servicios, propiedad intelectual, bienes y servicios ambientales. Puede interpretarse que la expansión de las normas comerciales promovidas por la OMC responde tanto a ingresar cada vez un mayor número de elementos y relaciones bajo el concepto de mercadería, como a entender que deben ser reguladas bajo normas y mecanismos propios del comercio” (Gudynas Eduardo y Buonomo Mariela, 2007: 126-127).

Lo que sí es evidente es que la propia OMC no se ha comprometido en emitir un concepto. Bajo los auspicios del OEA, BID y la CEPAL, se diseñó un diccionario de términos de comercio, sin embargo, en este no se define lo que debe entender por mercancía, les da un tratamientos a los siguientes conceptos:

Mercancía directamente competidora; Mercancía no originaria o material no originario; Mercancía originaria; Mercancía similar; Mercancías de marca de fábrica o de comercio falsificadas; Mercancías fungibles y Mercancías piratas que lesionan el derecho de autor.

Por su parte, la Asociación Latinoamericana de Integración en su *Glosario Básico*, define: *Mercancía. Todo bien corporal mueble. Es todo producto, manufactura, semovientes y otros bienes corporales muebles, sin excepción alguna.*

En el artículo 2º, fracción III, de la Ley Aduanera, se define como: *“III.- Mercancías, los productos, artículos, efectos y cualesquier otros bienes, aun cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular”.*

De lo anterior, se infiere que el concepto de mercancías, continúa siendo limitado, pues no considera al mundo en el que, como señalaba Carlos Marx, objeto externo, son —una cosa apta para satisfacer necesidades humanas, de cualquier clase que ellas sean— y que, desde la perspectiva jurídica, estaríamos hablando de bienes. En la presente investigación, dado que abordaré tres categorías (materiales nucleares y radiactivos, sustancias químicas y productos biológicos), bien las podemos considerar en toda la extensión de los conceptos que acabo de enunciar como mercancías y que, desde el ámbito del Derecho son bienes que se encuentran en el comercio.

Ahora bien, enfocándonos en este primer tema, el gobierno de México, desde el año de 1957, ha suscrito múltiples Tratados, Convenciones y Acuerdos internacionales en materia nuclear, de los que resultan los siguientes:

1. *Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica y sus enmiendas.* Decreto de promulgación del. DOF el 23junio de 1958.

2. *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina Tratado de Tlatelolco.* Decreto publicado en el DOF el 16 de noviembre de 1967.
3. *Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.* Decreto de promulgación DOF del 17 de octubre de 1969.
4. *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de Salvaguardias, en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.* DOF del 25 de Julio de 1973.
5. *Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento de Desechos y otras Materias.* Decreto de promulgación DOF del 16 de julio de 1975.
6. *Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica.* Decreto de promulgación DOF del 29 de diciembre de 1983.
7. *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica, sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza.* Decreto por el que se promulga el DOF del 22 marzo de 1984.
8. *Convención sobre la Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica.* Decreto por el que se aprueba DOF del 25 de enero de 1988.
9. *Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares.* Decreto por el que se promulga DOF del 14 junio de 1988.
10. *Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares.* Decreto por el que se promulga DOF del 29 julio de 1988.
11. *Convención sobre la asistencia en Caso de Accidentes Nucleares o de Emergencia Radiológica.* Decreto por el que se promulga DOF 29 de julio de 1988.
12. *Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.* Decreto por el que se promulga DOF 18 de julio de 1989.

13. *Convención sobre Seguridad Nuclear*. Decreto por el que se promulga la DOF del 24 marzo de 1999.
14. *Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares*. Decreto por el que se aprueba DOF del 1° de octubre de 1999.
15. *Tratado para la prohibición completa de ensayos nucleares* auspiciado por Organización de las Naciones Unidas, conocido como CTBTO (The Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization), suscrito por el gobierno de México el 12 de julio de 2000.
16. *Tratado para la represión de los actos de terrorismo nuclear*. Decreto por el que se aprueba DOF del 9 de julio de 2007.

A estos Tratados Multilaterales deben agregarse las Recomendaciones, Informes, Salvaguardias, Proyectos y el *Código de Conducta sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas*, aprobado por la Junta de Gobernadores OIEA, el 8 de septiembre de 2003, que sustituye a la versión publicada bajo el símbolo IAEA/CODEOC/2001.

Como se aprecia, las disposiciones normativas internacionales abundan por lo que es conveniente enfocarse en aquéllos que están directamente relacionados con el comercio internacional de materiales nucleares y radiológicos, ratificados por el gobierno de México.

A. Tratado sobre la no proliferación¹²⁸ de las armas nucleares

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares,¹²⁹ también es conocido en el mundo como el Tratado de no proliferación nuclear (TNP, por las

¹²⁸ No proliferación (non-proliferation). Término de amplia acepción utilizado en los acuerdos internacionales para limitar la disponibilidad de materiales nucleares y reducir así la capacidad de producción de armas nucleares. (IAEA-TECDOC-1312/S, Detección de materiales radiactivos en las fronteras, Mayo de 2004: 35)

¹²⁹ Las armas nucleares son dispositivos explosivos que están basados en reacciones nucleares. Junto con las armas químicas y las biológicas, se considera que las armas nucleares son armas de destrucción en masa (ADM).

siglas de su nombre en idioma Inglés), conjuntamente con el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares (TPCE), conforman los instrumentos jurídicos internacionales que se enfocan en la no proliferación y control de los materiales nucleares.

Ahora bien, las armas de destrucción masiva que emplean materiales nucleares están clasificadas en dos categorías: 1. Los materiales nucleares especiales y aquellos materiales capaces de producir radiación nuclear como el Uranio-235 y Uranio-233). 2. Aquellos isótopos radiactivos susceptibles de emplearse en dispositivos de dispersión radiológica, diseñados para dispersar radiación contaminando el medio ambiente y a los seres humanos. En este sentido, existe una gran preocupación porque por el robo de fuentes radiactivas que pudieran emplearse con propósitos dolosos, de ahí que el Organismo Internacional de Energía Atómica OIEA y algunas otras instituciones internacionales han planteado la necesidad de fortalecer los mecanismos de vigilancia y control de los movimientos transfronterizos de materiales radiactivos.

En la última década, los Organismos mundiales han hecho un llamado para que los Estados coadyuven a consolidar y aplicar las disposiciones jurídicas

Las primeras armas nucleares fueron desarrolladas por los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial...En 1942, animados por su rápido progreso en dicho campo (nuclear), los estadounidenses lanzaron un programa de desarrollo de armas atómicas con el nombre en clave de "Proyecto Manhattan". Después de tres años de trabajo intensivo, el 16 de julio de 1945, Estados Unidos detonó la primera bomba atómica del mundo en el sitio de prueba Trinity...El 6 de agosto de 1945, un bombardero B-29 soltó una bomba atómica de uranio no probada sobre la ciudad japonesa de Hiroshima. En 1949, la Unión Soviética detonó su primer artefacto atómico...Además de los Estados Unidos y la Unión Soviética, otros países han desarrollado armas nucleares. En 1940 el Reino Unido estableció un Comité MAUD para estudiar la viabilidad de armas basadas en reacciones atómicas..., no fue sino hasta 1952 cuando probó un artefacto de fisión nuclear en plutonio de manera efectiva... en 1957, accionó un artefacto que incorporaba una fusión nuclear...En Francia, la investigación y el desarrollo nucleares de la post-guerra comenzaron en 1945...En 1954 se inició un programa de desarrollo de armas nucleares y en 1960 se llevó a cabo un primer ensayo de un explosivo de fisión nuclear con plutonio. En 1968 Francia detonó un artefacto termonuclear. Los esfuerzos de China para desarrollar armas nucleares empezaron en 1953..., en 1964 China ensayó con éxito un arma nuclear cuyo componente esencial era el uranio y en 1967 ensayó un artefacto termonuclear. En 1974 la India llevó a cabo una explosión supuestamente pacífica de un artefacto de plutonio de 12 kilotones. Semanas después Pakistán hizo lo propio en este campo. Israel no ha negado ni confirmado que posee armas nucleares. (Tulliu Steve y Thomas Schmalberger, 2003: 81-82).

internacionales con el propósito de evitar la no proliferación de armas de destrucción en masa.

El TNP fue abierto a la firma el 1 de julio de 1968 y firmado en esa fecha por los Estados Unidos de América, la Unión Soviética, el Reino Unido y cincuenta y nueve Estados.

El Tratado entró en vigor una vez hecho su depósito y ratificación de los Estados Unidos de América, el 5 de marzo de 1970. China hace lo mismo el 9 de marzo de 1992 y; ese mismo año, el 3 de agosto Francia lo ratifica. En 1996, Bielorrusia en unión de Ucrania y Kazajstán decidieron eliminar y transferir a la Federación de Rusia los remanentes de armas nucleares ubicadas en sus territorios. En junio de 1997, Brasil decidió formar Parte del Tratado

El TNP ha sido firmado hasta la fecha por un total de 189 Estados con excepción de la India, Israel, Pakistán que nunca han sido signatarios de dicho Instrumento; Corea del Norte¹³⁰ se retiró del Tratado en 2003.

México suscribe el TNP

México firmó el TNP el 26 de julio de 1968 y lo ratificó el 21 de enero de 1969, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación en 17 de octubre de 1969.

Sabemos que México cuenta con dos reactores nucleares: El de Laguna Verde, generador de energía eléctrica, ubicado en el Estado de Veracruz. El segundo que consiste en un reactor de investigación denominado TRIGA Mark III, asentado en Ocoyoacac, Estado de México. Ambos emplean para su operación combustible nuclear. Ahí mismo se encuentran equipos de irradiación tales como: El Acelerador de protones Tandem Van de Graaff. Acelerador de iones

¹³⁰ El 9 de octubre de 2006, Corea del Norte se convirtió en el octavo país en llevar a cabo la explosión de un dispositivo nuclear.

Tandetrón. Acelerador de electrones Pelletron. Irradiador industrial de Co⁶⁰ de 440 Ci.

Características del TNP

En el Tratado se han establecido nueve artículos cuyo objeto es entre otras medidas, prohibir el que los Estados Parte poseedores de armas nucleares, transfieran directa o indirectamente tecnología y materiales nucleares a los Estados no poseedores; así como alentar la fabricación o adquirir éstas. (Artículo I).

El TNP en el Artículo III se establecen mecanismos de verificación llamados salvaguardias¹³¹ que deberán concertarse con el OIEA quien de acuerdo con el mismo Tratado se encarga de instrumentar y verificar mediante dichos mecanismos, las actividades nucleares de los Estados poseedores de este tipo de armas.

Se dispone el Artículo III, la obligación a los Estados Partes no poseedores de armas nucleares, de concertar acuerdos de salvaguardias amplias con el OIEA, lo que supone someter todos sus materiales, nucleares a salvaguardias. Textualmente en el citado precepto se ordena:

¹³¹ Sistema de verificación en el marco de la política de no proliferación internacional, aplicado a los usos pacíficos de la energía nuclear y que tiene la finalidad de mantener bajo estricto control los materiales nucleares. (IAEA-TECDOC-1311/S, *Prevención del desplazamiento involuntario y el tráfico ilícito de materiales radiactivos*, 2004: 16).

Las salvaguardias del OIEA se consideran, en general, como un medio verosímil por el que la comunidad internacional puede tener la seguridad de que los materiales e instalaciones nucleares se están utilizando con fines pacíficos exclusivamente. Un sistema de salvaguardias eficaz actúa como un elemento de creación de confianza, un mecanismo de alerta temprana y el detonador que pone en marcha otras respuestas de la comunidad internacional. No evita que los Estados adquieran materiales, instalaciones o tecnología nucleares. De hecho, la adhesión al sistema de salvaguardias del Organismo es una responsabilidad que debe ser asumida por todos los Estados que deseen beneficiarse de las aplicaciones de las técnicas nucleares y de la tecnología para fines tan diversos como el tratamiento del cáncer, la optimización del aprovechamiento de recursos hídricos escasos, el desarrollo de variedades de cultivo de gran rendimiento, la erradicación de plagas de insectos y un mejor rendimiento industrial. (Lodding Jan, 2002: 4).

“1. Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea Parte en el Tratado se compromete a aceptar las salvaguardias estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concertarse con el Organismo Internacional de Energía Atómica,¹³² de conformidad con el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica y el sistema de salvaguardias del Organismo, a efectos únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud de este Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos en el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales,¹³³ tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de este tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales

¹³² Hasta la fecha, 160 Estados han concertado acuerdos de salvaguardias con el OIEA y sometido sus programas nucleares al escrutinio de los inspectores del OIEA... Las actividades de salvaguardias se realizan de manera ordinaria en más de 900 instalaciones en todo el mundo, entre ellas centrales nucleares, reactores de investigación e instalaciones y lugares de almacenamiento relacionados con el combustible. (Reseñas Informativas: http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/iaea-primer_sp.pdf, p. 1)

¹³³ En el artículo XX del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, se establece que:

-4. Se entiende por "materiales fisionables especiales" el plutonio 239; el uranio 233; el uranio enriquecido en los isótopos 235 ó 233; cualquier material que contenga uno o varios de los elementos citados; y los demás materiales fisionables que la Junta de Gobernadores determine en su oportunidad; no obstante, la expresión "materiales fisionables especiales" no comprende los materiales básicos.

2. Se entiende por "uranio enriquecido en los isótopos 235 ó 233" el uranio que contiene los isótopos 235 ó 233, o ambos, en tal cantidad que la relación entre la suma de las cantidades de estos isótopos y la de isótopo 238 sea mayor que la relación entre la cantidad de isótopo 235 y la de isótopo 238 en el uranio natural.

3. Se entiende por "materiales básicos" el uranio constituido por la mezcla de isótopos que contiene en su estado natural; el uranio en que la proporción de isótopo 235 es inferior a la normal; el torio; cualquiera de los elementos citados en forma de metal, aleación, compuesto químico o concentrado, cualquier otro material que contenga uno o más de los elementos citados en la concentración que la Junta de Gobernadores determine en su oportunidad; y los demás materiales que la Junta de Gobernadores determine en su oportunidad”.

fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar.

2. *Cada Estado Parte en el Tratado se compromete a no proporcionar:*
a) *materiales básicos o materiales fisionables o preparados para el tratamiento, utilización o producción de materiales fisionables especiales, a ningún Estado no poseedor de armas nucleares, para fines pacíficos, a menos que esos materiales básicos o materiales especiales sean sometidos a las salvaguardias exigidas por el presente artículo.*

3. *Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán de modo que se cumplan las disposiciones del artículo IV de este Tratado y que no obstaculicen el desarrollo económico o tecnológico de las Partes o la cooperación internacional en la esfera de las actividades nucleares con fines pacíficos, incluido el intercambio internacional de materiales y equipo nucleares para el tratamiento, utilización o producción de materiales nucleares con fines pacíficos de conformidad con las disposiciones del presente artículo y con el principio de la salvaguardia enunciado en el Preámbulo del Tratado.*

4. *Los Estados no poseedores de armas nucleares que sean Partes en el Tratado, individualmente o junto con otros Estados, de conformidad con el Estatuto de Energía Atómica, concertarán acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica a fin de satisfacer las exigencias del presente artículo. La negociación de esos acuerdos comenzará dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor inicial de este Tratado. Para los Estados que depositen sus instrumentos de ratificación o de adhesión después de ese plazo de ciento ochenta días, la negociación de esos acuerdos comenzará a más tardar en la fecha de dicho depósito. Tales acuerdos deberán entrar en vigor, a más tardar, en el término de dieciocho meses a contar de la fecha de iniciación de las negociaciones”.*

Es importante destacar que el OIEA ha realizado diversos llamados a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas para que los Estados Parte del Tratado se adhieran a los Acuerdos de Salvaguardias y Protocolos adicionales.

Sin duda, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América y los ocurridos hasta el presente, ha llamado la atención de los Estados para prevenir la comisión de actos dolosos con el empleo de materiales radiactivos utilizados tanto en los hospitales, en las instalaciones de investigaciones nucleares o en la misma industria.¹³⁴ En este sentido, las salvaguardias del OIEA que sumadas a las medidas adoptadas por los Estados constituyen un primer mecanismo de prevención y defensa.

Desde cierto punto de vista, el TNP posibilita el que cierto número de Estados de una región, suscriban Tratados que establezcan zonas libres de armas nucleares, esto se desprende de lo dispuesto en el artículo VII que preceptúa lo siguiente:

“Ninguna disposición de este Tratado menoscabará el derecho de cualquier grupo de Estados a concertar tratados regionales a fin de asegurar la ausencia total de armas nucleares en sus respectivos territorios”.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el *Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe*, conocido como **Tratado de Tlatelolco**. La conjunción del TNP y el Tratado de Tlatelolco, son un ejemplo de la

¹³⁴ Ciertamente es que los materiales radiactivos no producen explosiones nucleares; sin embargo, poseen múltiples aplicaciones en la industria, medicina, agricultura, alimentación, control de plagas, e investigación, etc. De este tipo de fuentes son: El Cesio-137, Americio-241, Estroncio-90, Californio-252, Cadmio-109, Cobalto-60, el Berilio, el Yodo 125 y 135, Molibdeno-99, entre otras. Asimismo, diariamente circulan en el comercio internacional y cruzan los territorios aduaneros de los diversos países este tipo de mercancías y a las que había que agregar el yodo 131, tecnecio 99m, iridio 192, americio 241, berilio, combustible para reactores, uranio natural de formas y pureza diversas, torio. También equipos y tecnología para reactores nucleares, máquinas para carga y descarga de combustible en los reactores, tubos de presión para éstos, tubos de zirconio, bombas del refrigerante primario, deuterio y agua pesada, grafito de pureza nuclear, etcétera. (Cfr. Aduana México, 2006: 23-24).

preocupación de los Estados por supervisar y controlar la no proliferación de armas nucleares, colocar sus instalaciones nucleares bajo las salvaguardias de la OIEA.

En otro orden de ideas, en el artículo VIII del TNP se estableció que con el objeto de examinar el funcionamiento de éste, deberá celebrarse una Conferencia de las Partes del Tratado en intervalos de cinco años.

Por otra parte, en el artículo X, numeral 2 se dispuso que:

“Veinticinco años después de la entrada en vigor del Tratado se convocará a una conferencia para decidir si el Tratado permanecerá en vigor indefinidamente o si se prorrogará por uno o más periodos suplementarios de duración determinada. Esta decisión será adoptada por la mayoría de las Partes del Tratado”.

El 11 de mayo de 1995, en Nueva York, asistieron a la Conferencia de Examen más de 170 Estados Parte, y en donde se adoptaron los acuerdos siguientes:

- Ampliar la duración indefinida del TNP;
- Reafirmar los principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares;
- Se estableció un proceso de revisión mejorada para las subsecuentes Conferencias de Examen del TNP; y
- Se acordó el establecimiento de una zona libre de armas de destrucción en masa en la región de Medio Oriente.

Esto es el contenido del Tratado, que como se podrá apreciar, para el caso de México, establece derechos y obligaciones en donde el Sistema Aduanero de México juega un importante papel en el control fronterizo de las mercancías

consideradas de uso dual¹³⁵ y que tienen un amplio empleo en la industria, medicina, agricultura, investigación científica, y que podrían desviarse con dolo para la comisión de actos ilícitos.

B. Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares

La **Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares**, se negoció a partir de 1980 en el marco del OIEA, actualmente la han ratificado 71 Estados Partes y entró en vigor en 1987.

Sin duda, no menos importante para nuestro tema de estudio, resulta ser dicha Convención que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 1988, previa firma del gobierno mexicano.

La Convención insta a los Estados Parte a facilitar la cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear. Prevenir los peligros que pueden plantear el uso o apoderamiento ilegal de materiales nucleares. Establecer medidas efectivas para la protección física de los materiales nucleares, de conformidad con la legislación nacional de cada Estado Parte y con las disposiciones de la Convención, que permitirá facilitar la transferencia segura de materiales nucleares. Así como la protección física de los materiales nucleares cuando sean objeto de utilización, almacenamiento y transporte nacionales,

¹³⁵ -Por nuestras aduanas, por ejemplo en el año de 2005 ingresaron al territorio nacional mediante la importación para la industria, medicina, agricultura e investigaciones científicas, las siguientes fuentes radiactivas: Yodo-131 (65.41246) TBq en 18,332 paquetes; Yodo-125 (389.54039) GBq en 36,285 paquetes; Molibdeno-99/TECNECIO-99m (575.25550) TBq en 8780 generadores; Cobalto-60 (1.74002) TBq en 463 fuentes; Iridio-192 (282.87805) TBq en 442 fuentes; Cesio-137 (1.01027) TBq en 242 fuentes; y Americio-241/Berilio (4.54473) TBq en 37 bultos.

Mientras que para la exportación se destinaron las siguientes: Yodo-131 (9.45350) TBq en 1299 paquetes; Molibdeno-99/Tecnecio-99m (8.77880) TBq en 450 paquetes; Cobalto-60 (3.14656) PBq en 15 fuentes; Iridio-192 (123.11226) TBq en 406 fuentes; Cesio-137 (496.46060) TBq en 40 fuentes; y Americio-24/Berilio (8.40311) TBq en 20 fuentes". (Ob. cit. p. 5)

El objeto de esta Convención se deriva de lo establecido en el Artículo 2, numerales 1 a 3 en donde se preceptúa la aplicación de las medidas de seguridad a que se refiere dicho Ordenamiento, tratándose de los materiales nucleares utilizados con fines pacíficos, cuando sean objeto de transporte nuclear internacional.¹³⁶ O bien se utilicen, almacenen y transporte por el territorio nacional.

Es importante señalar que de la interpretación del mismo Artículo 1, incisos a) – c), la Convención se está refiriendo a los materiales que se emplean en la fabricación de armas nucleares que emplean tanto el plutonio, excepto aquél cuyo contenido en el isótopo plutonio-238 exceda del 80%, el uranio-233, el uranio enriquecido en los isótopos 235 o 233.

No obstante esta observación, resulta conveniente que la analicemos para el tema que nos ocupa en el presente capítulo.

En el artículo 3, se preceptúa que: *“Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas en el marco de su legislación nacional y de conformidad con el derecho internacional para asegurarse, en la mayor medida posible, de que, durante el transporte nuclear internacional, los materiales nucleares que se encuentren en su territorio, o a bordo de un buque o de una aeronave bajo su jurisdicción en tanto que dicho buque o dicha aeronave estén dedicados al transporte a ese Estado o desde ese Estado, quedan protegidos a los niveles descritos en el Anexo I [de la propia Convención]”*.

Aquí viene lo interesante, en el Artículo 4, se estatuye que: **–4. Los Estados Parte no exportarán ni autorizarán la exportación de materiales nucleares a**

¹³⁶ En el Artículo 1, inciso c) de la Convención en comento, se define lo que debe entenderse por *“transporte nuclear internacional”* y dice: se entiende la conducción de una consignación de materiales nucleares en cualquier medio de transporte que vaya a salir del territorio del Estado en el que la expedición tenga su origen, desde el momento de la salida desde la instalación del remitente en dicho Estado hasta el momento de la llegada a la instalación del destinatario en el Estado de destino final”.

menos que hayan recibido la seguridad de que los niveles de protección física descritos en el Anexo I se aplicarán a esos materiales durante el transporte nuclear internacional. **2. Los Estados Parte no importarán ni autorizarán la importación de materiales nucleares desde un Estado que no sea Parte en la presente Convención, a menos que hayan recibido la seguridad de que los niveles de protección física descritos en el Anexo I se aplicarán a esos materiales durante el transporte nuclear internacional. 3. Un Estado Parte no permitirá el tránsito por su territorio por tierra o vías acuáticas internas, ni a través de sus aeropuertos o de sus puertos marítimos, de materiales nucleares que se transporten entre Estados que no sean Parte en la presente Convención, a menos que el Estado Parte haya recibido la seguridad, en la medida de lo posible, de que los niveles de protección física descritos en el Anexo I se aplicarán a esos materiales nucleares durante el transporte nuclear internacional. 4. Los Estados Parte aplicarán en el marco de sus respectivas legislaciones nacionales los niveles de protección física descritos en el Anexo I a los materiales nucleares que se transporten de una región a otra del mismo Estado a través de agua s o espacio aéreo internacionales. 5. El Estado Parte que haya de recibir la seguridad de que los niveles de protección física descritos en el Anexo I se aplicarán a los materiales nucleares conforme a los párrafos 1 a 3, determinará cuáles son los Estados cuyo territorio se prevé que los materiales nucleares atravesarán por vía terrestre o por vías acuáticas internas, o en cuyos aeropuertos o puertos marítimos se prevé que entrarán, y lo notificará de antemano a dichos Estados. 6. La responsabilidad de obtener la seguridad mencionada en el párrafo 1 se puede transferir, por mutuo acuerdo, al Estado Parte que intervenga en el transporte en calidad de Estado importador. 7. Ninguna disposición del presente artículo podrá interpretarse de manera que afecte a la soberanía y jurisdicción de un Estado sobre su territorio, incluyendo su espacio aéreo y su mar territorial.**

Mientras que en el Artículo 5 se hace alusión a la llamada **Autoridad Nacional**, el precepto indica: “**1. Los Estados Parte determinarán y comunicarán a los demás Estados Parte, directamente o por conducto del Organismo Internacional**

de Energía Atómica, cuál es su autoridad nacional y servicios a los que incumba la protección física de los materiales nucleares y la coordinación de las actividades de recuperación y de intervención en caso de retirada, utilización o alteración no autorizadas de materiales nucleares, o en caso de amenaza verosímil de uno de estos actos. 2. En caso de hurto, robo o cualquier otro apoderamiento ilícito de materiales nucleares, o en caso de amenaza verosímil de uno de estos actos, los Estados Parte, de conformidad con su legislación nacional, proporcionarán cooperación y ayuda en la mayor medida posible para la recuperación y protección de esos materiales a cualquier Estado que se lo pida. En particular: a) un Estado Parte adoptará medidas apropiadas para notificar tan pronto como sea posible a otros Estados que considere interesados todo hurto, robo u otro apoderamiento ilícito de materiales nucleares o amenaza verosímil de uno de estos actos, así como para notificarlo, cuando proceda, a las organizaciones internacionales; b) conforme proceda, los Estados Parte interesados cambiarán informaciones, entre ellos o con organizaciones internacionales, con miras a proteger los materiales nucleares amenazados, a verificar la integridad de los contenedores de transporte, o a recuperar los materiales nucleares objeto de apoderamiento ilícito y: i) coordinarán sus esfuerzos utilizando la vía diplomática y otros conductos convenidos; ii) prestarán ayuda, si se les pide; iii) asegurarán la devolución de los materiales nucleares que se hayan robado o que falten como consecuencia de los actos antes mencionados. La manera de llevar a la práctica esta cooperación la determinarán los Estados Parte interesados. 3. Los Estados Parte cooperarán y se consultarán como proceda, directamente entre ellos o por conducto de organizaciones internacionales, con miras a obtener asesoramiento acerca del diseño, mantenimiento y perfeccionamiento de los sistemas de protección física de los materiales nucleares en el transporte internacional.

Artículo 6, establece la obligación de adoptar medidas apropiadas compatibles con su legislación nacional para proteger el carácter confidencial de toda información que reciban con ese carácter de otro Estado Parte.

Resulta interesante tener en cuenta las observaciones de Larry D. Johnson quien escribe:

—A
—Ahora bien, en 1999, el Director General del OIEA emitió directrices relativas a las medidas concretas que deben adoptarse para proteger el material nuclear de la retirada no autorizada, así como para salvaguardar las instalaciones nucleares de los sabotajes. Aunque incluso se les han denominado "requisitos", sólo son, de hecho y de derecho, recomendaciones.

En 1999, comenzó un proceso de examen para determinar si el tratado podría fortalecerse y cómo hacerlo. Desde hace tiempo, el Director General del OIEA y diversos gobiernos consideran que el tratado es demasiado limitado y que debe enmendarse; a tal efecto, se ha convocado una reunión de expertos en cuestiones jurídicas y técnicas.

Se han acordado algunas adiciones, tales como objetivos amplios y principios fundamentales. Empero, corresponde a cada país decidir cómo se aplicarán. Hasta el momento, no se ha llegado a ningún acuerdo en torno a disposiciones que exijan el cumplimiento de las medidas preventivas ya recomendadas por el OIEA, como tampoco en lo referente a un mecanismo de examen que permita responsabilizar a los países por lo que están haciendo para proteger y asegurar sus materiales e instalaciones nucleares.

Teniendo en cuenta las lecciones derivadas de los ataques terroristas de septiembre, deben adoptarse medidas urgentes orientadas a fortalecer el tratado, de manera que se incluya el requisito de adopción de medidas preventivas, concretas y específicas, que todos los países deben adoptar para proteger sus instalaciones y materiales nucleares contra actos de terrorismo.

Si las medidas ya enunciadas en las recomendaciones del OIEA requieren ajustes, entonces eso es lo que debe hacerse. Si los informes que han de presentarse sobre la aplicación del tratado son muy intrusivos, los países deben

insistir, al menos, en que el tratado incluya como obligación lo que ahora tiene carácter voluntario, a saber, las visitas periódicas de expertos independientes del OIEA con miras a evaluar las medidas adoptadas para proteger y asegurar los materiales y las instalaciones y prestar asesoramiento al respecto. Sencillamente, no es serio confiar en que cada país se vigile a sí mismo cuando se trata de asegurar que el material que puede utilizarse para fabricar armas de destrucción en masa esté a buen recaudo” (Johnson Larry D, 2002:4-5).

Evidentemente, en esta parte de la investigación no se pretende ir más allá de un análisis profundo, por el momento sólo haremos una exposición de los aspectos fundamentales que se encuentran con relación al comercio mundial de materiales nucleares y radiológicos. En el siguiente capítulo de nuestro estudio retomaremos el espíritu de esta Convención, para finalmente en el capítulo cuatro relacionarlo con nuestras propuestas.

C. Tratado para la represión de los actos de terrorismo nuclear

Este Tratado es muy reciente, en él se establecen las reglas que permiten la restricción, así como las sancionen por la ilegal posesión, uso, fabricación y almacenamiento de sustancias de naturaleza nuclear y/o radioactiva con el fin de causar daño a la humanidad o al medio ambiente.

De igual manera, en el Tratado se establece la obligación de que cada Estado Parte deberá adoptar los mecanismos adecuados con el objeto de tipificar en su Orden jurídico nacional aquellos delitos a que refiere el artículo 2°. Asimismo, los Estados deben adecuar sanciones que sean acordes con la naturaleza grave de los mismos.

En el Tratado se encuentran establecidos los tipos de conductas y que a continuación se citan:

“Artículo 1. Comete delito en el sentido del presente Convenio quien, ilícita e intencionalmente:

a) Posea material radioactivo o fabrique o posea un dispositivo:

i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o

ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente.

b) Utilice en cualquier forma material radioactivo o un dispositivo, o utilice o dañe una instalación nuclear en forma tal que provoque la emisión o entrañe el riesgo de provocar la emisión de material radioactivo:

i) Con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves; o

ii) Con el propósito de causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; o

iii) Con el propósito de obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto.

Artículo 2. También comete delito quien:

a) Amenace, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, con cometer un delito en los términos definidos en el apartado b) del párrafo 1 del presente artículo; o

b) Exija ilícita e intencionalmente la entrega de material radioactivo, un dispositivo o una instalación nuclear mediante amenaza, en circunstancias que indiquen que la amenaza es verosímil, o mediante el uso de la fuerza.

Artículo 3. También comete delito quien intente cometer cualquiera de los actos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo.

Artículo 4. También comete delito quien:

- a) *Participe como cómplice en la comisión de cualesquiera de los actos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o*

- b) *Organice o instigue a otros a los efectos de la comisión de cualesquiera de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; o*

- c) *Contribuya de otro modo a la comisión de uno o varios de los delitos enunciados en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencionada y hacerse con el propósito de fomentar los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate.”*

No escapa al Tratado, el tema del compromiso de los Estados Parte de intercambiar información con otros Estados, cuyo objeto será detectar, prevenir, reprimir e investigar aquellos delitos a que se refieren los citados preceptos y, en su caso, ejercitar la acción penal contra las personas a quienes se acuse de haber cometido los delitos enunciados.

También, en el Tratado se establece la obligación en el sentido de que los Estados Parte, deben hacer todo lo posible por adoptar medidas que permitan asegurar la protección del material radioactivo, teniendo en cuenta las recomendaciones y funciones del Organismo Internacional de Energía Atómica.

Cabe destacar que, tratándose de la incautación de algún material radioactivo, dispositivos o instalaciones nucleares como consecuencia de la comisión de algunos de los delitos enunciados en el artículo 2°, el Estado Parte deberá:

“a) Tomar medidas para neutralizar el material radioactivo, los dispositivos o las instalaciones nucleares;

b) Velar por que todo material nuclear se mantenga de conformidad con las salvaguardias establecidas por el Organismo Internacional de Energía Atómica.

c) Tener en cuenta las recomendaciones sobre protección física y las normas sobre salud y seguridad publicadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica”.

México, firmó el Tratado en la ciudad de Nueva York, el 14 de septiembre de 2005, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de julio de 2007.

D. Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares¹³⁷ en la América Latina (Tratado de Tlatelolco)

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco) fue firmado por el gobierno de México el 14 de febrero de 1967 y ratificado el 20 de septiembre del mismo año y fue publicado mediante Decreto en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de aquél año.

Desde cierto punto de vista, el Tratado Tlatelolco, es el primero a nivel internacional que se ubica dentro de la categoría de los Instrumentos Regionales, mediante el cual se establece por primera vez una zona habitada libre de armas nucleares y que a partir de entonces se han firmado similares Tratados como: El Antártico, Rarotonga, Bangkok, Pelindaba, Mongolia y Semipalatinsk. Actualmente se encuentran en proceso de implementación nuevas Zonas Libres de Armas Nucleares en Europa Central, Medio Oriente, Península de Corea y el Sur de Asia.

¹³⁷ En el mismo Tratado de Tlatelolco, se definen como armas nucleares todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo” (Artículo 5).

Por lo anterior, considero conveniente exponer aquí las características fundamentales del Tratado de Tlatelolco, en virtud de los países que lo han firmado y que lo integran actualmente; así como el funcionamiento que lo hace operativo a través de del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL); estructura del Tratado; la estructura del Organismo, sus Objetivos y; finalmente sus alcances.

El Tratado de Tlatelolco, nace a partir del 29 de abril de 1963, a iniciativa de cinco Presidentes: de México, Adolfo López Mateos, de Bolivia, Víctor Paz Estenssoro, de Brasil Joao Goulart, de Chile Jorge Alessandri y de Ecuador Carlos Julio Arosemena, quienes hicieron pública una Declaración conjunta por la que se manifestó el interés de firmar un Acuerdo multilateral con los demás países de América Latina, con el objeto de establecer el compromiso de: **1.** No fabricar, recibir, almacenar; ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear. **2.** Dar a conocer la citada Declaración a los Jefes de Estados de las demás Repúblicas latinoamericanas para que sus gobiernos se adhieran a ella. **3.** Coadyuvar entre sí y con las demás repúblicas latinoamericanas que se adhieran a la Declaración, a fin de que la América Latina sea reconocida lo más pronto posible como una zona desnuclearizada. (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, 2002:5-6).

El Tratado de Tlatelolco fue firmado el 14 de febrero de 1967 en Tlatelolco, México, con la el establecimiento de que entraría en vigor después de las ratificaciones de los países signatarios y cuando hubiesen cumplido las condiciones establecidas en el mismo. Finalmente, El Tratado entró en vigor el 25 de abril de 1969.

A través del Tratado de Tlatelolco se pretende que: América Latina y el Caribe se encuentre libre de armas nucleares. De igual forma, que los países de la región coadyuven en la no proliferación de armas nucleares. Pugnar por un desarme general y completo. No obstante, es posible que los Estados Parte pueden

realizar procesos de investigación para desarrollar armas nucleares, además de permitir el llevar a cabo explosiones nucleares con fines pacíficos de acuerdo — con una serie de lineamientos específicos—. Los Estados Partes pueden utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a la jurisdicción de las Partes. Los Estados Partes no pueden ensayar, utilizar, fabricar, producir o adquirir por cualquier medio, armas nucleares. Queda prohibido a las Partes que directa o indirectamente, reciban, almacenen instalen o emplacen armas nucleares.

Ahora bien, la verificación y el cumplimiento de lo establecido en el Tratado de Tlatelolco, se encuentra garantizado a través de los Acuerdos negociados con el OIEA, quien aplica Salvaguardias a — a todas las actividades nucleares—, emprendidas en los territorios de los Estados Partes.

Por otra parte, como elementos adicionales al Tratado de Tlatelolco, los gobiernos del Reino Unido, Los Países Bajos, Francia y los Estados Unidos de América, que tienen territorios bajo su responsabilidad, han firmado y ratificado el Instrumento internacional por medio del llamado Protocolo I. Asimismo, aquellas potencias nucleares como China, los Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y la Federación Rusa, también se han adherido al Tratado a través de la firma y ratificación del Protocolo II.

Cabe destacar que el Tratado se ha modificado hasta el momento en tres ocasiones mediante las resoluciones siguientes: ~~Resolución~~ 267 (E-V) (1990), para enmendar el Artículo 7 relativo a la denominación legal del Tratado. Al entrar en vigor será denominado "Tratado para la Prohibición de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe", pero continuará siendo reconocido el nombre de Tratado de Tlatelolco; La Resolución 268_(XII) (1991), para enmendar el párrafo 2 del Artículo 25, siguiendo la redacción del Artículo 8 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, lo que hace posible que entren al Sistema de Tlatelolco aquellos países que estaban impedidos de hacerlo previamente.

La Resolución 290 (E-VII) (1992), para enmendar los Artículos 14, 15, 16,19, 20 para asegurar la confidencialidad de los secretos industriales de los Estados Partes en materia nuclear y establecer la forma en la que el Organismo Internacional de Energía Atómica deberá intervenir en las inspecciones especiales referidas en el Artículo 12 y 13 del Tratado”. (<http://www.opanal.org/opanal/about/about-e.htm>, consultada el 6 de octubre de 2008).

Indudablemente, el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, funge como la instancia Inter-Gubernamental que trabaja para el cumplimiento de las obligaciones del Tratado.

Estructura del Tratado

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco), se encuentra estructurado de la forma siguiente:

PREÁMBULO	
Artículo 1	Obligaciones
Artículo 2	Definición de Partes Contratantes
Artículo 3	Definición de territorio
Artículo 4	Zona de aplicación
Artículo 5	Definición de las armas nucleares
Artículo 6	Reunión de Signatarios
Artículo 7	Organización
Artículo 8	Órganos
Artículo 9	La Conferencia General
Artículo 10	El Consejo
Artículo 11	La Secretaría
Artículo 12	Sistema de Control
Artículo 13	Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
Artículo 14	Informes de las Partes
Artículo 15	Informes Especiales a solicitud del Secretario General

Artículo 16	Inspecciones especiales
Artículo 17	Usos pacíficos de la energía nuclear
Artículo 18	Explosiones con fines pacíficos
Artículo 19	Relaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
Artículo 20	Relaciones con otros organismos internacionales
Artículo 21	Medidas en caso de violación del Tratado
Artículo 22	Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Organización de los Estados Americanos (OEA)
Artículo 23	Prerrogativas e inmunidades
Artículo 24	Notificación de otros acuerdos
Artículo 25	Solución de controversias
Artículo 26	Firma
Artículo 27	Ratificación y depósito
Artículo 28	Reservas
Artículo 29	Entrada en vigor
Artículo 30	Reformas
Artículo 31	Vigencia y denuncia
Artículo 32	Textos auténticos y registro
Artículo Transitorio	
PROTOCOLO ADICIONAL I	
PROTOCOLO ADICIONAL	

En el artículo 1, numerales 1 y 2, del Tratado de Tlatelolco, se establecen las obligaciones que deben cumplir las Partes Contratantes, dispone:

1. Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios:

a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y

b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo.

2. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera.

En el artículo 4, se establece el ámbito de aplicación del Tratado siendo éste, la Zona de aplicación del mismo Ordenamiento internacional que comprende los territorios¹³⁸ para los cuales está en vigor dicho Tratado.

Uno de los preceptos que reviste gran importancia, es lo establecido en los artículos 13, 14, 15 y 16, que versan sobre los sistemas de control, verificación, Salvaguardias del OIEA, informes e inspecciones; esto para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las Partes Contratantes.

En el Artículo 12 numeral 2 se estatuye: *El Sistema de Control estará destinado a verificar, especialmente: a. Que los artefactos, servicios e instalaciones destinados a usos pacíficos de la energía nuclear no sean utilizados en el ensayo y la fabricación de armas nucleares; b. Que no llegue a realizarse en el territorio de las Partes Contratantes ninguna de las actividades prohibidas en el Artículo 1 del presente Tratado, con materiales o armas nucleares introducidos del exterior, y c. Que las explosiones con fines pacíficos sean compatibles con las disposiciones contenidas en el Artículo 18 del presente Tratado.*

De igual forma como medidas para consolidar el control, en el artículo 13, se dicta que: *-Cada Parte Contratante negociará acuerdos -multilaterales o*

¹³⁸ El Artículo 5, define: territorio" incluye el mar territorial, el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación.

bilaterales- con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de las Salvaguardias de éste a sus actividades nucleare”.

Otro de los aspectos importantes es la obligación que se dispone en el artículo 14 del Tratado por el que: *–4. Las Partes Contratantes presentarán al Organismo y al Organismo Internacional de Energía Atómica, para su conocimiento, informes semestrales en los que se declare que ninguna actividad prohibida por las disposiciones del presente Tratado ha tenido lugar en sus respectivos territorios. 2. Las Partes Contratantes enviarán simultáneamente al Organismo copia de los informes enviados al Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con las materias objeto del presente Tratado, que sean relevantes para el trabajo del Organismo”.*

No menos importante resulta mencionar que como parte de las obligaciones de las Partes, está la de permitir la realización de inspecciones especiales dentro de su territorio. El artículo 16 del Tratado señala que: *“1. El Organismo Internacional de Energía Atómica tiene la facultad de efectuar inspecciones especiales, de conformidad con el Artículo 12 y con los acuerdos a que se refiere el Artículo 13 de este Tratado”.*

Lógicamente, el Tratado de Tlatelolco posibilita el que los Estados Contratantes, según lo establecido en el artículo 17, que a la letra dice: *“Ninguna de las disposiciones contenidas en el presente Tratado menoscaba los derechos de las Partes Contratantes para usar, en conformidad con este instrumento, la energía nuclear con fines pacíficos, de modo particular en su desarrollo económico y progreso social”.*

Una de las críticas que se observa contrario al espíritu del mismo Tratado de Tlatelolco, es en el sentido de que éste pugna por el desarme general y total. En el artículo 18 se prescribe, que los Estados podrán realizar las llamadas explosiones con fines pacíficos; dice textualmente:

“1. Las Partes Contratantes podrán realizar explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos -inclusive explosiones que presupongan artefactos similares a los empleados en el armamento nuclear- o prestar su colaboración a terceros para los mismos fines, siempre que no contravengan las disposiciones del presente Artículo y las demás del Tratado, en especial las de los Artículos 1 y 5. 2. Las Partes Contratantes que tengan la intención de llevar a cabo una de tales explosiones, o colaborar para ello, deberán notificar al Organismo y al Organismo Internacional de Energía Atómica, con la antelación que las circunstancias lo exijan, la fecha de la explosión y presentar simultáneamente las siguientes informaciones: a. El carácter del dispositivo nuclear y el origen del mismo; b. El sitio y la finalidad de la explosión en proyecto; c. Los procedimientos que se seguirán para dar cumplimiento al párrafo 3 de este Artículo; d. La potencia que se espera tenga el dispositivo, y e. Los datos más completos sobre la posible precipitación radiactiva que sea consecuencia de la explosión o explosiones, y las medidas que se tomarán para evitar riesgos a la población, flora, fauna y territorios de otra u otras Partes. 3. El Secretario General y el personal técnico designado por el Consejo, así como el del Organismo Internacional de Energía Atómica, podrán observar todos los preparativos, inclusive la explosión del dispositivo, y tendrán acceso irrestricto a toda área vecina del sitio de la explosión para asegurarse de que el dispositivo, así como los procedimientos seguidos en la explosión, se ajustan a la información presentada de acuerdo con el párrafo 2 de este Artículo y a las disposiciones del presente Tratado. 4. Las Partes Contratantes podrán recibir la colaboración de terceros para el objeto señalado en el párrafo 1 de este Artículo, de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del mismo.

Cabe destacar que de acuerdo a lo que se manda en el artículo 28 del Tratado, no es posible que un Estado Parte solicite Reservas.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, el Tratado tiene carácter permanente y regirá por tiempo indefinido. Las Partes, pueden abandonar el Tratado después de realizar la notificación con tres meses de antelación.

Países firmantes del Tratado de Tlatelolco

En el cuadro siguiente, se muestra el estatus de los Estados Partes que han firmado y ratificado el Instrumento internacional.

Estado de Firmas y Ratificaciones del Tratado de Tlatelolco

Abierto a Firma: 14-Feb-67
 Entra en Vigor 25-Abr-69
 Depositario: México

PAÍS	TRATADO DE TLATELOLCO			Res. 267 (E-V)		Res. 268 (XII)		Res. 290 (E-VII)	
	FIRMA	RATIFICACIÓN	ART. 28	FIRMA	RATIFICACIÓN	FIRMA	RATIFICACIÓN	FIRMA	RATIFICACIÓN
Antigua y Barbuda	11/oct/1983	11/oct/1983	11 oct1983						
Argentina	27/sep/1967	18 ene 1994	18 ene 1994	10 dic1990	18/ene/1994	14 oct1991	18/ene/1994	26/ago/1992	18/ene/1994
Bahamas	29/nov/1976	26 abr 1977	26 abr 1977	18 mar1992					
Barbados	18/oct/1968	25 abr 1969	25 abr 1969	14 feb1997	14/feb/1997	14/feb/1997	14/feb/1997	14/feb/1997	14/feb/1997
Belice	14/feb/1992	9 nov 1994	9 nov1994	23 nov1995	23/nov/1995			23/nov/1995	23/nov/1995
Bolivia	14/feb/1967	18 feb 1969	18 feb1969	10 dic1990		10/sep/1991		31/ago/1992	
Brasil	9/may/1967	29 ene 1968	30 may1994	5 dic1990	30/may/1994	23/ene/1992	30/may/1994	26/ago/1992	30/may/1994
Chile	14/feb/1967	9 oct 1974	18 ene1994	16 ene1991	18/ene/1994	3/sep/1991	18/ene/1994	26/ago/1992	18/ene/1994
Colombia	14/feb/1967	4 ago 1972	6 sep1972	5 dic1990	18/ene/1994	10/sep/1991	18/ene/1999	14/dic/1992	18/ene/1999
Costa Rica	14/feb/1967	25 ago 1969	25 ago1969	10 dic1990	20/ene/1999	3/sep/1991	20/ene/1999	26/ago/1992	20/ene/1999
Cuba	25/mar/1995	23 oct 2002	23 oct2002	5 dic1995	23/oct/2002	5 dic1995	23/oct/2002	5 dic1995	23/oct/2002
Dominica	2/may/1989	4/jun/1993	25 ago1993						
Ecuador	14/feb/1967	11/feb/1969	11 feb1969	5 dic1990	18/oct/1995	13/sep/1991	30/ago/2000	26/ago/1992	30/ago/2000
El Salvador	14/feb/1967	22/abr/1968	22 abr1968	21 feb1991	22/may/1992	10/sep/1991	14/ene/2002	8/sep/1992	19/jun/2006
Granada	29/abr/1975	20/jun/1975	20 jun1975	17 sep1991	17/sep/1991	17/sep/1991			
Guatemala	14/feb/1967	6 feb 1970	6 feb1970	10 dic1990	21/ago/1998	23/oct/1997	26/nov/2003	26/ago/1992	26/nov/2003
Guyana	16/ene/1995	16 ene 1995	14 may1997	16 ene1995	16/ene/1995	16/ene/1995	16/ene/1995	16/ene/1995	16/ene/1995
Haití	14/feb/1967	23 may 1969	23 may1969	16 ene1991		21/ene/1992		22/oct/1992	
Honduras	14/feb/1967	23 sep 1968	23 sep1968	16 ene1991		4/mar/1992		26/ago/1992	
Jamaica	26/oct/1967	26 jun 1969	26 jun1969	21 feb1991	13/mar/1992	17/sep/1991	17/may/1995	8/jun/1993	17/may/1995
México	14/feb/1967	20/sep/1967	20 sep1967	5 nov1990	24/oct/1991	2/sep/1991	10/abr/1992	26/ago/1992	1/sep/1993
Nicaragua	15/feb/1967	24/oct/1968	24 oct1968	10 dic1990		28/ene/1992		26/ago/1992	8/nov/1999
Panamá	14/feb/1967	11/jun/1971	11 jun1971	8 ago2000	8/ago/2000		8/ago/2000		8/ago/2000
Paraguay	26/abr/1967	19/mar/1969	19 mar1969	19 feb1991	22/oct/1996	21/ene/1992	22/oct/1996	26/ago/1992	22/oct/1996
Perú	14 feb 1967	4/mar/1969	4 mar1969	5 dic1990	14/jul/1995	21/ene/1992	14/jul/1995	9/feb/1993	14/jul/1995
Rep. Dominicana	28/jul1/1967	14/jun/1968	14 jun1968	16 ene1991		10/sep/1991		26/ago/1992	27/mar/1998
Sn. Kitts y Nevis	18/feb/1994	18/abr/1995	14 feb1997	18 feb1994		18 feb1994		18 feb1994	
Sn. Vicente y las Gran.	14/feb/1992	14/feb/1992	11 may1992						
Santa Lucía	25/ago/1992	2/jun/1995	2 jun1995						
Surinam	13/feb/1976	10/jun/1977	10 jun1977		13/jun/1994 AC		13/jun/1994 AC		13/jun/1994 AC
Trinidad y Tobago	27/jun/1967	3/dic/1970	27 jun1975						
Uruguay	14/feb/1967	20/ago/1968	20 ago1968	16 nov1990	30/ago/1994	17/sep/1991	30/ago/1994	26/ago/1992	20/feb/1995
Venezuela	14/feb/1967	23/mar/1970	23 mar1970	16 ene1991	14/feb/1997	10/sep/1991	14/feb/1997	26/ago/1992	14/feb/1997

PROTOCOLO ADICIONAL I		
PAÍS	FIRMA	RATIFICACIÓN
Estados Unidos	26-may-1977	23-nov-1981
Francia	2-mar-1979	24-ago-1992
Países Bajos	15-mar-1968	26-jul-1971
Reino Unido	20-dic-1967	11-dic-1969

PROTOCOLO ADICIONAL II		
PAÍS	FIRMA	RATIFICACIÓN
República Pop. China	21-ago-1973	2-jun-1974
Estados Unidos	1-abr-1968	12-may-1971
Francia	18-jul-1973	22-mar-1974
Federación de Rusia	18-may-1978	8-ene-1979

CG/E/Res.267
 CG/Res.268
 CG/E/Res.290

(E-V) Adición "y el Caribe"
 (XII) Sustitución párrafo 2 Art. 25
 (E-VII) Enmiendas Artículos 14, 15, 16, 19 y 20
 Las Enmiendas al Tratado de Tlatelolco entran en vigor para los Estados Partes que las hayan firmado y ratificado

AC -Accesión

10-jun-2007

FUENTE: http://www.opanal.org/Docs/t_tlatelolco/Status_sp.pdf

3.2.1.2 Convención sobre la prohibición del Desarrollo, la producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)

Las sustancias químicas han sido empleadas pacíficamente durante cientos de años en diversas aplicaciones. Actualmente se utilizan en la industria, la medicina, la agricultura y en la investigación científica y con el único propósito de atender los requerimientos que demanda la Humanidad, para una mejor vida.

Sin embargo, a través de la historia, también, los ejércitos han utilizado las sustancias químicas tóxicas como medio para la guerra. Los primeros antecedentes de su empleo —históricamente probados— ocurrieron en la Guerra del Peloponeso, entre Esparta y Atenas en el año 431 a.n. E y que se prolongó por veintisiete años. Tucídides nos narra en *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro II, capítulo 77, que los acres vapores de azufre (llamado fuego griego, que era una combinación de brea, resina, azufre y salitre) impedían la respiración.

El rechazo y la prohibición para el empleo de sustancias químicas en los conflictos bélicos, data de más de tres décadas, el primer Acuerdo internacional en que se condenaba la utilización de armas envenenadas fue el suscrito entre Francia y Alemania en 1675. En él se estableció la prohibición del uso de balas venenosas. Doscientos años después, mediante la Convención de Bruselas de 1874, —sobre el derecho y los usos bélicos, que prohibía la utilización de venenos o de gases envenenados y de armas, proyectiles o materiales que causaran un sufrimiento innecesario—.

En 1899 tuvo lugar en La Haya, la primera Conferencia internacional sobre la paz, en la que se acordó restringir el desarrollo de armas químicas, quienes suscribieron la Convención, acordaron —“abstenerse” de utilizar proyectiles que pudieran difundir —gases asfixiantes o deletéreos—. No obstante este compromiso,

los Estados signatarios, utilizaron armas químicas en gran escala durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

Al concluir la Primera Guerra Mundial, los países buscaron diversos mecanismos para proscribir el empleo de armas químicas, pero no sólo eso, sino también la posesión, su producción y adquisición. El esfuerzo de los países por establecer un principio jurídico, condujo a que en 1925 se firma el Protocolo de Ginebra relativo a la prohibición de utilizar armas químicas.

El Protocolo de Ginebra, resultó ineficaz como —medio para impedir que los Estados constituyesen su propia capacidad de guerra química—. Existen evidencias de que antes de la Segunda Guerra Mundial, en los conflictos bélicos entre países, éstos continuaron empleando armas químicas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias desarrollaron y produjeron gases neurotóxicos como el tabún,¹³⁹ sarín y somán. Con este descubrimiento, y ante la posibilidad de emprenderse una guerra química a gran escala los esfuerzos se dirigieron a la producción y almacenamiento de este tipo de armas. Desconocemos las razones por las cuales no se emplearon y quedaron almacenadas o simplemente miles de toneladas fueron arrojadas al mar.

Concluida la Segunda Guerra Mundial después de haberse lanzado sobre Japón dos bombas atómicas, el interés por las armas químicas decayó, ahora las

¹³⁹Tabún Primer agente neurotóxico, también conocido como GA. Fue desarrollado en 1936 y producido industrialmente en 1942. Es una sustancia química de la Lista 1 enumerada en las Listas del Anexo sobre sustancias químicas de la Convención sobre las Armas Químicas.

Sarín Agente neurotóxico incoloro e inodoro, también conocido como GB. Fue desarrollado en 1939 y se produjo de forma industrial por primera vez en 1944. Es una sustancia química de la Lista 1 enumerada en las Listas del Anexo sobre sustancias químicas de la Convención sobre las Armas Químicas.

Somán Agente neurotóxico, también conocido como GD. Fue desarrollado en 1944. Es una sustancia química de la Lista 1 enumerada en las Listas del Anexo sobre sustancias químicas de la Convención sobre las Armas Químicas.

miradas estaban puestas en el desarrollo de la tecnología para producir armas nucleares.

Sin embargo, las potencias no abandonaron sus proyecto de desarrollo y producción de armas químicas, este proceso condujo a que las décadas de los años cincuenta y sesenta, se produjera —una nueva generación de agentes neurotóxicos conocidos como agentes Vx—.

Durante la guerra en Vietnam (1959-1975), los Estados Unidos lanzaron sobre aquél país millones de litros de sustancias químicas (agente naranja¹⁴⁰, para destruir amplias extensiones de vegetación).

La idea de utilizar armas químicas nunca fue abandonada por algunos países, sobre todo del Medio Oriente. El 22 de septiembre de 1980, se desató un conflicto bélico entre Irán e Iraq, éste último recibió un amplio apoyo de los Estados Unidos de América quien le proporcionó armas químicas producidas con materiales de doble uso entregados por los norteamericanos, así como de algunas compañías norteamericanas. Iraq muy pronto utilizó armas químicas en grandes proporciones, lo que produjo enormes bajas en las fuerzas de Irán.

¹⁴⁰ El Agente Naranja es una mezcla de dos herbicidas hormonales: el 2,4-D y el 2, 4,5-T. Fue usado como defoliante por el ejército estadounidense en la Guerra de Vietnam. Ambos constituyentes del Agente Naranja tuvieron uso en la agricultura, principalmente el 2,4-D vendido actualmente en productos como el *navigate*. Por cuestiones de negligencia y prisa por su utilización, durante la Guerra de Vietnam, fue producido con una purificación inadecuada, presentando contenidos elevados de un subproducto cancerígeno de la síntesis del 2, 4,5-T: la dioxina tetraclorodibenzodioxina. Este residuo no se encuentra normalmente en los productos comerciales que incluyen estos dos ingredientes, pero marcó para siempre el nombre del Agente Naranja, cuyo uso dejó terribles secuelas en la población de aquel país y en los propios soldados estadounidenses: las secuelas se notan principalmente en los descendientes de los sujetos expuestos, que tienen grandes probabilidades de sufrir malformaciones. En 1984, una acción judicial impulsada por veteranos de guerra estadounidenses contra las compañías químicas suministradoras del Agente Naranja (entre ellas Dow Chemical, Monsanto, y Diamond Shamrock) desembocó en un acuerdo de 93 millones de dólares americanos en indemnizaciones para los soldados, por daños a la salud. Sin embargo, las demandas presentadas por la Asociación Vietnamita de Víctimas del Agente Naranja (VAVA. Vietnamese Association of Victims of Agent Orange), han sido rechazadas. Según el juez Jack Weinstein "no existen bases legales que justifiquen las demandas de las 4.000.000 de víctimas vietnamitas del agente naranja". Jack Weinstein es el mismo juez que llevó el caso en el año 84 de los veteranos de guerra estadounidenses. (http://es.wikipedia.org/wiki/Agente_Naranja (consultado el 23 de noviembre de 2008).

Esta guerra alarmó a la opinión mundial, debido al temor de que la proliferación de este tipo de armas fuese incontrolable, por lo que se intensificó el reclamo para prohibir este tipo de armas mediante un Acuerdo internacional que comprendiera en ese sentido, un consenso de todos los países.

Durante el mes de enero de 1989, los Estados, iniciaron negociaciones, por lo que se llevó a cabo una Conferencia mundial en la Ciudad de Francia, con la idea de darle plena eficacia al Protocolo de Ginebra. Como resultado de las discusiones se produjo la idea de aprobar una Convención para la prohibición de las armas químicas. Meses después, en septiembre de ese mismo año, Australia fue la sede para celebrar la que se denominó Conferencia de Canberra, misma que resultó grata en virtud de que se alcanzó un acuerdo entre los gobiernos que negociaron y los representantes de la industria química, quien manifestó su interés por colaborar en los esfuerzos de no suministrar sustancias químicas para la fabricación de armas de este tipo.

A mediados de 1990, los Estados Unidos de América y la entonces Unión Soviética suscribieron un Acuerdo Bilateral por el que se comprometían ambos a la no producción y destrucción de armas químicas. En el Acuerdo se estableció que ambas Partes se obligaban fundamentalmente, primero en reducir sustancialmente sus arsenales de armas químicas; segundo, abstenerse de continuar produciendo ese tipo de armas.

Como podrá advertirse, estas acciones consolidaron la idea internacional de establecer una Convención internacional; las negociaciones fueron difíciles durante los dos años siguientes, y en junio de 1992, se vislumbró la esperanza de que fuese aprobado por las Partes el borrador final de dicho instrumento internacional, mismo que fue presentado por el Comité *ad hoc* a la Conferencia de Desarme, el cual debía someterse a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ), se aprobó por la Conferencia de Desarme de Ginebra el 13 septiembre de 1992 y quedó abierta para su firma en una ceremonia realizada en la Ciudad de París, el 13 de enero de 1993. Durante los dos días posteriores, 130 Estados la firmaron. La Convención sobre las Armas Químicas entró en vigor el 29 de abril de 1997, es decir, 180 días después de que se depositaran 65 Instrumentos de su Ratificación.

La CAQ, fue la primera Convención de desarme en donde se estableció un marco jurídico multilateral, que dispuso —la eliminación de toda una categoría de armas de destrucción masiva en un plazo de tiempo fijo, y con arreglo a un mecanismo de verificación de aplicación universal— e incluye procedimientos de inspección a la industria de los Estados Parte, así como declaraciones nacionales anuales sobre las importaciones y exportaciones de sustancias químicas establecidas en un listado que forma parte de la misma Convención.

Disposiciones de la CAQ

La CAQ, consta de un Preámbulo, 24 artículos y tres Anexos (A. Directrices para las Listas de sustancias químicas. B. Listas de sustancias químicas y C). Sobre la aplicación y la verificación). El Secretario General de las Naciones Unidas es el depositario de la Convención.

ARTICULO I	Obligaciones generales
ARTICULO II	Definiciones y criterios
ARTICULO III	Declaraciones
ARTICULO IV	Armas químicas
ARTICULO V	Instalaciones de producción de armas químicas
ARTICULO VI	Actividades no prohibidas por la presente Convención
ARTICULO VII	Medidas nacionales de aplicación
ARTICULO VIII	La Organización
ARTICULO IX	Consultas, cooperación y determinación de los hechos

ARTICULO X	Asistencia y protección contra las armas químicas
ARTICULO XI	Desarrollo económico y tecnológico
ARTICULO XII	Medidas para remediar una situación y asegurar el cumplimiento, incluidas las sanciones
ARTICULO XIII	Relación con otros acuerdos internacionales
ARTICULO XIV	Solución de controversias
ARTICULO XV	Enmiendas
ARTICULO XVI	Duración y retirada
ARTICULO XVII	Condición jurídica de los Anexos
ARTICULO XVIII	Firma
ARTICULO XIX	Ratificación
ARTICULO XX	Adhesión
ARTICULO XXI	Entrada en vigor
ARTICULO XXII	Reservas
ARTICULO XXIII	Depositario
ARTICULO XXIV	Textos auténticos
ANEXO SOBRE SUSTANCIAS QUIMICAS	
A. DIRECTRICES PARA LAS LISTAS DE SUSTANCIAS QUIMICAS	
B. LISTAS DE SUSTANCIAS QUIMICAS	
ANEXO SOBRE LA APLICACION Y LA VERIFICACION ("ANEXO SOBRE VERIFICACION")	

En el Artículo I, incisos a), b), c) y d), la CAQ, se establece la obligación a los Estados Parte de no desarrollar, producir, adquirir, retener, almacenar, transferir y emplear armas químicas. También obliga a cada Estado Parte a comprometerse a destruir las armas químicas de que tenga propiedad o posesión o que se encuentren en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.

Asimismo, cada Estado Parte se compromete a destruir todas las armas químicas que haya abandonado en el territorio de otro Estado Parte, de conformidad con las disposiciones de la Convención. De igual forma, se compromete cada Estado Parte a destruir toda instalación de producción de armas químicas de que tenga propiedad o posesión o que se encuentre en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control, de conformidad con las disposiciones de la Convención. Finalmente, cada

Estado Parte se compromete a no emplear agentes de represión de disturbios como método de guerra.

Ahora bien, en el Artículo II de la CAQ, se definen como armas químicas todas las sustancias químicas tóxicas y sus precursores,¹⁴¹ a menos que se destinen a fines no prohibidos por la Convención.

De tal forma que la sustancias químicas tóxicas¹⁴² y sus precursores pueden emplearse sólo con fines pacíficos, para protegerse frente a sustancias químicas tóxicas, y para fines militares no vinculados a la utilización de las propiedades tóxicas de la sustancias químicas, y para el acatamiento de la ley.

La CAQ, incluye dentro de ésta la definición de municiones y dispositivos diseñados especialmente para liberar sustancias químicas tóxicas, así como todo equipo especialmente confeccionado para liberar munición o dispositivos químicos. Todos los arsenales de armas químicas deberán ser declarados y sometidos a una vigilancia internacional estricta. Las armas químicas propiamente dichas y sus instalaciones de producción deberán ser destruidas en el plazo de diez años tras la entrada en vigor de la Convención.

Es conveniente señalar que en la Convención se establece el tratamiento que deben emplear los Estados poseedores de armas químicas que fueron abandonadas en sus territorios durante la Segunda Guerra Mundial e incluso en algunos casos, durante la Primera. Si bien es cierto que dichas armas desde la

¹⁴¹ Por "precursor" se entiende: Cualquier reactivo químico que intervenga en cualquier fase de la producción por cualquier método de una sustancia química tóxica. Queda incluido cualquier componente clave de un sistema químico binario o de multicomponentes (el precursor que desempeña la función más importante en la determinación de las propiedades tóxicas del producto final y que reacciona rápidamente con otras sustancias químicas en el sistema binario o de multicomponentes). (Artículo II, numerales 3 y 4 de la CAQ).

¹⁴² Por "sustancia química tóxica" se entiende: toda sustancia química que, por su acción química sobre los procesos vitales, pueda causar la muerte, la incapacidad temporal o lesiones permanentes a seres humanos o animales. Quedan incluidas todas las sustancias químicas de esa clase, cualquiera que sea su origen o método de producción y ya sea que se produzcan en instalaciones, como municiones o de otro modo. (Artículo II, numeral 2 de la CAQ).

perspectiva militar han perdido su utilidad, representan una seria amenaza para la vida, la propiedad y el medio ambiente.

En estos supuestos, en la CAQ se han establecido los plazos para su destrucción. Por cuanto hace a los requisitos de verificación, estos deben seguirse de la misma forma que la destrucción de las armas modernas. —Si resultase que las armas químicas hubieran sido introducidas por un Estado Parte en el territorio de otro y abandonadas allí después de 1925, el Estado abandonante deberá aceptar la responsabilidad de su destrucción—.

Por otra parte, con el objeto de verificar lo estatuido por la CAQ, en ésta se ha establecido un sistema de verificación. Por mandato dispuesto en el artículo III de la Convención, los Estados Parte, deben declarar si poseen armas químicas lo mismo que instalaciones para su fabricación. La destrucción de las armas químicas, es una tarea que es vigilada. En los casos de reconversión de las instalaciones de producción de armas químicas, en plantas industriales para fines pacíficos, también están sujetas a ser verificadas por inspectores de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).¹⁴³

En la CAQ, se ha dispuesto además que el sistema de inspección comprenda también las operaciones comerciales de la industria química. Esta medida tiene

¹⁴³ En 2007, Albania se convirtió en el primer Estado Parte que ha destruido todo su arsenal de armas químicas declarado a la OPAQ. Asimismo, el 29 de abril de 2007 la Federación de Rusia había cumplido con el plazo revisado de destrucción del 20% de sus agentes de guerra química de la categoría 1 y, antes del plazo fijado para el 31 de diciembre de 2007, los Estados Unidos de América habían terminado de destruir el 45% de sus armas químicas declaradas de la categoría 1. En cuatro de los cinco Estados Partes poseedores existentes actualmente se sigue destruyendo armas químicas. Durante el periodo de que se informa, la Secretaría Técnica (en adelante, la "Secretaría") verificó la destrucción de 9.700 toneladas métricas más de armas químicas. Los Estados Partes también han avanzado mucho en la eliminación de la capacidad de producción de este tipo de armas: la OPAQ verificó en 2007 la destrucción o conversión de tres instalaciones de producción de armas químicas (IPAQ) más. Al final del año, de las 65 instalaciones declaradas, se había destruido 42, se había convertido 19, debía destruirse 1 y se debía convertir 3. (Consejo Ejecutivo. *Proyecto de informe de la OPAQ relativo a la aplicación de la convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción en 2007, documento C-13/CRP.1 del 26 de junio de 2008, en <http://www.opcw.org/sp/documentos-e-informes/informes-anales/> consultada el 23 de noviembre de 2008).*

como objeto el de —disuadir, impedir y, en caso necesario, detectar los intentos de eludir la prohibición mediante tecnologías y sustancias químicas denominadas —doble empleo”—.

La CAQ es congruente con los lineamientos establecidos en las relaciones comerciales a través de los Convenios Multilaterales, es por esto que ha establecido y definido mediante tres categorías de sustancias químicas Listas, 1, 2 y 3, incluidas en el Anexo sobre Sustancias Químicas de la Convención.

Lista 1

La Lista 1 comprende sustancias químicas tóxicas, algunos precursores y grupos de precursores, mismos que de manera limitada o escasamente es posible encontrar en el comercio. Dentro de esta Lista, la CAQ establece lo que podríamos llamar —limitaciones cuantitativas—, tanto del número de instalaciones industriales. Aquí, los niveles de producción, son más estrictos.

Dentro de esta Lista, se encuentran clasificados los agentes de armas químicas conocidas, como mostazas de azufre o las mostazas de nitrógeno, las Lewisitas y los agentes neurotóxicos Tabún, Sarín, Somán y el Vx.

Estas sustancias tóxicas, de acuerdo con lo dispuesto en la CAQ, se pueden importar o exportar única y exclusivamente entre los Estados Partes de la Convención y siempre y cuando tengan por objeto su utilización con fines médicos, de investigación o protección, y no pueden transferirse.

A. *Sustancias químicas tóxicas*

1. Alkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosfonofluoridatos de 0-alkilo ($\leq C_{10}$, incluido el cicloalkilo).
ejemplo: Sarín: Metilfosfonofluoridato de 0-isopropilo
Somán: Metilfosfonofluoridato de 0-pinacolilo
2. N,N-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosforamidocianidatos de 0-alkilo ($\leq C_{10}$, incluido el cicloalkilo)
ejemplo: Tabún: N,N-dimetilfosforamidocianidato de 0-etilo.
3. S-2-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) aminoetilalkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosfonotiolatos de 0-alkilo (H ó $\leq C_{10}$, incluido el cicloalkilo) y sales alkilatadas o protonadas correspondientes

	ejemplo: VX: S-2-diisopropilaminoetilmetilfosfonotiolato de O-etilo
4.	<p>Mostazas de azufre:</p> <p>Clorometilsulfuro de 2-cloroetil</p> <p>Gas mostaza: sulfuro de bis (2-cloroetilo)</p> <p>Bis(2-cloroetiltio)metano</p> <p>Sesquimostaza: 1,2-bis(2-cloroetiltio)etano</p> <p>1,3-bis(2-cloroetiltio)propano normal</p> <p>1,4-bis(2-cloroetiltio)butano normal</p> <p>1,5-bis(2-cloroetiltio)pentano normal</p> <p>Bis(2-cloroetiltiometil)éter</p> <p>Mostaza O: bis(2-cloroetiltioetil)éter</p>
5.	<p>Lewisitas:</p> <p>Lewisita 1: 2-clorovinildicloroarsina</p> <p>Lewisita 2: bis(2-clorovinil) cloroarsina</p> <p>Lewisita 3: tris(2-clorovinil) arsina</p>
6.	<p>Mostazas de nitrógeno:</p> <p>HN1: bis(2-cloroetil) etilamina</p> <p>HN2: bis(2-cloroetil) metilamin</p> <p>HN3: tris(2-cloroetil) amina</p>
7.	Saxitoxina
8.	Ricina
B. Precursores	
9.	<p>Fosfonildifluoruros de alquilo (metilo, etilo, propilo (normal o isopropilo))</p> <p>ejemplo: DF: metilfosfonildifluoruro</p>
10.	<p>O-2-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) aminoetilalkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosfonitos de O-alkilo (H o $\leq C_{10}$, incluido el cicloalkilo) y sales alquiladas o protonadas correspondientes</p> <p>ejemplo: QL: O-2-diisopropilaminoetilmetilfosfonito de O-etilo</p>
11.	Cloro Sarín: metilfosfonocloridato de O-isopropilo
12.	Cloro Somán: metilfosfonocloridato de O-pinacolilo

Fuente: ANEXO SOBRE SUSTANCIAS QUÍMICAS DE LA CAQ.

Lista 2

La Lista 2, enuncia aquellas sustancias químicas tóxicas y sus precursores. De la misma forma que las sustancias comprendidas dentro de la Lista 1, este tipo de sustancias tienen escaso uso comercial.

En esta Lista, se encuentra clasificado el Tiodiglicol, precursor cercano al de las mostazas de azufre, que llega a emplearse en la industria, sobre todo en la producción de tintas al agua, resinas, galvanizado de metales, etc.¹⁴⁴ Estas sustancias sólo pueden transferirse a Estados Partes de la CAQ.

A. Sustancias químicas tóxicas

1. Amitón: Fosforotiolato de 0,0-dietil S-2-(dietilamino) etil y sales alquiladas o protonadas correspondientes
2. PFIB: 1,1,3,3,3-pentafluoro-2-(trifluorometil) de 1-propeno
3. BZ: Bencilato de 3-quinuclidinilo

B. Precursores

4. Sustancias químicas, excepto las sustancias enumeradas en la Lista 1, que contengan un átomo de fósforo al que esté enlazado un grupo metilo, etilo o propilo (normal o isopropilo), pero no otros átomos de carbono
ejemplo: dicloruro de metilfosfonilo metilfosfonato de dimetilo
Excepción: Fonofos: etilfosfonotiolotionato de O-etilo S-fenilo
5. Dihaluros N,N-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosforamídicos
6. N,N-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) fosforamidatos dialkílicos (metílicos, etílicos, propílicos (propilo normal o isopropilo))
7. Tricloruro de arsénico
8. Acido 2,2-difenil-2-hidroxiacético
9. Quinuclidinol-3
10. Cloruros de N,N-dialkil (metil, etil, propil (normal o isopropil)) aminoetilo-2 y sales protonadas correspondientes
11. N,N-dialkil (metil, etil, propil (propilo normal o isopropilo)) aminoetanol-2 y sales protonadas correspondientes
Excepciones: N,N-dimetilaminoetanol y sales protonadas correspondientes N,N-dietilaminoetanol y sales protonadas correspondientes
12. N,N-dialkil (metil, etil, propil (propilo normal o isopropilo)) aminoetanoltioles-2 y sales protonadas correspondientes
13. Tiodiglicol: sulfuro de bis (2-hidroxi-etilo)
14. Alcohol pinacolílico: 3,3-dimetilbutanol-2

Fuente: ANEXO SOBRE SUSTANCIAS QUÍMICAS DE LA CAQ.

Lista 3

La Lista 3, enuncia al mayor número de sustancias químicas que se producen en grandes volúmenes, que bajo ciertas condiciones podrían utilizarse en las fases iniciales de la producción de agentes químicos.

¹⁴⁴ http://www.opcw.org/docs/publications/SP_International_Transfer_August2004.pdf

En esta categoría podemos advertir que se han clasificado los gases altamente tóxicos, como es caso del fosgeno o el cianuro de hidrógeno, empleado por el ejército durante la Primera Guerra Mundial. Actualmente, continúa produciéndose con propósitos industriales.

Dentro de esta Lista, se han incluido sustancias químicas precursoras, como las etanolaminas, empleadas en los procesos de refinamiento de petróleo y gas, y en numerosos productos de consumo¹⁴⁵.

En la CAQ, se dispone que los Estados Parte y no Partes, puedan transferirse las sustancias comprendidas en la Lista 3¹⁴⁶, siempre y cuando se expidan un certificado de uso final (*Parte VIII. Actividades no prohibidas por la presente Convención de conformidad con el artículo VI. Apartado C, numeral 26 de la CAQ*).

A. Sustancias químicas tóxicas

1.	Fosgeno: dicloruro de carbonilo
2.	Cloruro de cianógeno
3.	Cianuro de hidrógeno
4.	Cloropicrina: tricloronitrometano

B. Precursores

5.	Oxicloruro de fósforo
6.	Tricloruro de fósforo
7.	Pentacloruro de fósforo
8.	Fosfito trimetilico
9.	Fosfito trietilico
10.	Fosfito dimetilico
11.	Fosfito dietilico
12.	Monocloruro de azufre
13.	Dicloruro de azufre
14.	Cloruro de tionilo

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ Las sustancias químicas de uso dual de mayor transferencia a nivel internacional que realiza México y que son reguladas por la CAQ, se encuentran de la Lista 2: Dimetilaminoetanol, dietilaminoetanol y el tioglicol. De la Lista 3: Cloropicrina, cloruro de tionilo, metildietanolamina, monocloruro de azufre, oxicloruro de fósforo, tricloruro de fósforo y la trietanolamina. (Aduana México, 2006: 47).

15.	Etildietanolamina
16.	Metildietanolamina
17.	Trietanolamina

Fuente: ANEXO SOBRE SUSTANCIAS QUÍMICAS DE LA CAQ

La CAQ, establece que a cada una de estas Listas, deben aplicarse diversos grados de control o verificación,¹⁴⁷ así como de las instalaciones industriales en donde son utilizadas tales sustancias químicas. La razón de esto, obedece al tamaño de los riesgos que representen y destino que se le dé.

Por otra parte, en la CAQ, en el Artículo VI, 2, se ha dispuesto la obligación de que cada Estado Parte debe declarar todas las instalaciones industriales ubicadas en su territorio o bajo su control que produzcan más de cierta cantidad de sustancias químicas enumeradas en alguna de las tres Listas.

Las instalaciones industriales deben también ser declaradas si producen más de una cierta cantidad totalizada de sustancias químicas orgánicas definidas, o más de 30 toneladas de alguna sustancia química orgánica que contenga los elementos fósforo, azufre o flúor. (*Parte VIII. Actividades no prohibidas por la presente Convención de conformidad con el Artículo VI régimen aplicable a las sustancias químicas de la Lista 3 y a las instalaciones relacionadas con esas sustancias*).

Tratándose de las sustancias químicas enumeradas en Lista 2 de la CAQ, todas las instalaciones industriales declaradas que produzcan, procesen o consuman dichas sustancias en cantidades superiores a los umbrales establecidas en la Convención, se encuentran sujetas a inspecciones ordinarias, las que son realizadas por los Grupos de inspección a cargo de la OPAQ.

¹⁴⁷ Como actividades de verificación, en 2007 la Secretaría realizó 426 inspecciones en 258 instalaciones o polígonos de 59 Estados Partes. (en <http://www.opcw.org/sp/documentos-e-informes/informes-anales/> consultada el 23 de noviembre de 2008).

Especial mención merece citar, que la CAQ también considera la posibilidad de realizar inspecciones por denuncia (Artículo IX Consultas, Cooperación y Determinación de los Hechos), *in situ*, esto se realiza mediante aviso previo y personal de la OPAQ podrá investigar toda instalación o planta ubicada en el territorio o bajo la jurisdicción o control de un Estado Parte.

Las inspecciones por denuncia pueden ser solicitadas por cualquier Estado Parte, las que tendrán por objeto resolver una posible violación a las obligaciones establecidas en la Convención. El Estado Parte sujeto a una inspección por denuncia no tiene derecho a rechazar la inspección y debe el acceso a sus instalaciones industriales y otorgar todas las facilidades a los inspectores de la OPAQ.

—Aunque la Convención impone unos requisitos de declaración y de verificación de la industria química, aspira también a fomentar el comercio internacional en el dominio de la química y de la tecnología química. La aplicación de la Convención, que aspira a impedir la proliferación de las armas químicas, redundará -circunstancia interesante- en una disminución de los obstáculos a la exportación entre Estados Partes. La aplicación universal de la Convención facilitará el comercio mundial de productos y tecnología químicos, y ayudará a armonizar los regímenes comerciales entre los Estados Partes. Al proporcionar un marco jurídico, así como una serie de medidas prácticas de ámbito nacional e internacional para determinar si una empresa comercial está o ha estado implicada en actividades ilícitas, la Convención protegerá también a las empresas de las acusaciones infundadas de participación en actividades relacionadas con las armas químicas.

Más allá de la reducción o no de obstáculos al comercio entre Estados Partes de sustancias químicas y de los equipos y tecnologías que las producen, la Convención alienta positivamente a la cooperación internacional entre Estados Partes en las aplicaciones pacíficas de la química. Lo mismo puede decirse con

respecto a la investigación y al fomento del intercambio entre Estados Partes de sustancias químicas, equipos e información científica y técnica sobre el desarrollo y aplicaciones de la química para fines pacíficos”. (Kisselev Sergei, 2004: 4).

Adhesión de México a la Convención sobre la prohibición del Desarrollo, la producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción

El Gobierno de México firmó la Convención el 13 de enero de 1993 y la ratificó el día 29 de agosto de 1994, finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de octubre de 1994. De esta forma, se convirtió en el primer país del Continente Americano en suscribir tan importante instrumento internacional.

Asimismo, en cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante la Convención, el 11 de julio de 1997, México declaró que no posee, ni ha poseído, ni tampoco produce armas químicas.

Por otra parte, el 16 de diciembre de 1997, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue designada provisionalmente como la Autoridad Nacional de México ante la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. De 2006 a 2007, México ocupó un asiento como miembro del Comité Ejecutivo de la Organización.

Actualmente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 del *ACUERDO del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, de fecha 28 de mayo de 2007. Recae en dicho Comité Especializado, la responsabilidad de fungir como Autoridad Nacional.

Se establece en el citado precepto lo siguiente:

“ARTICULO 1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales encargado de coordinar el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, en el ámbito nacional. Dicho Comité es un órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional que actuará como Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno.

Para el cumplimiento de sus funciones dicho Comité, contará con un órgano ejecutivo denominado Secretaría General del Comité Especializado de Alto Nivel, el cual recaerá en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional”.

En el capítulo cuarto abordaremos a mayor profundidad cada una de las disposiciones de este Acuerdo.

Finalmente, según cifras de la OPAQ, al día 18 de noviembre de 2008, se han creado 177 Autoridades Nacionales.

En otro orden de ideas, dentro del marco normativo mundial que establecen diversos mandatos a otro tipo de sustancias químicas y que México ha suscrito y ratificado son las siguientes:

- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Su objetivo fundamental es la de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes persistentes;
- Convención de Róterdam para la Aplicación del Procedimiento del Consentimiento Fundamentado Previo a ciertos Plaguicidas y Químicos Peligrosos objeto del Comercio Internacional. El objetivo de este Instrumento es la de promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos, a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles

daños y contribuir a su utilización ecológicamente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes;

- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. El alcance de este ordenamiento Internacional se encuentra establecido en el artículo 1;
- Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo;
- Convenio 161 OIT Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo;
- Convenio 170 OIT Sobre Seguridad en la utilización de los Productos Químicos en el Trabajo; y
- Protocolo de Montreal Relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

3.2.13. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB)

El empleo de las armas biológicas¹⁴⁸ no es un fenómeno de los últimos años. Desde que el hombre ha conocido las enfermedades y descubierto su utilización como instrumento de guerra para atacar a sus adversarios, causándoles la muerte y daños irreparables, las ha utilizado.

El origen y el empleo moderno de las armas biológicas se remontan a la Primera Guerra Mundial, utilizadas por el ejército alemán quien empleó agentes patógenos¹⁴⁹ con fines de sabotaje.

¹⁴⁸ Las armas biológicas a comparación de las químicas, son las que han tomado mayor importancia en este sentido ya que se caracterizan, por ser económicas y fáciles de adquirir, toda vez que estos agentes y las toxinas pueden obtenerse y extraerse en algunas ocasiones de la tierra, el agua, del ganado, de la recolección de cultivo, de productos alimenticios, de hospitales, de residuos médicos, cadáveres o de portadores infectados (planta, animales y humanos, e incluso adquirirse en el flujo comercial internacional). Son fáciles de cultivar, almacenar y transportar aunque no actúan repentinamente como otras Armas de Destrucción en Masa, causan un impacto inmediato menor, son imprevisibles, difíciles de detectar y sus efectos contaminantes son muy duraderos.

¹⁴⁹ Los agentes biológicos son materiales infecciosos que provocan la muerte o, la incapacidad mediante sus efectos patógenos a seres humanos o animales son microorganismos vivos que dispersos pueden reproducirse y transferir material genético. Adicionalmente, algunos agentes pueden ocasionar contagio y tienen la capacidad de desencadenar una epidemia, especialmente si las condiciones sanitarias locales son precarias. Los diferentes tipos de agentes bacteriológicos son: las bacterias, los parásitos, los virus, los hongos y las toxinas que penetran en el cuerpo humano a través del sistema respiratorio o el digestivo. Los microorganismos venenosos y patógenos se encuentran entre los peligros naturales para la salud con los cuales los seres humanos están obligados a coexistir. Difíciles de percibir y por tanto, de evitar, presentan una amenaza que es insidiosa, perjudicial y mortal. (Tulliu, Steve y Schmalberger, Thomas, 200: 56).

Agentes patógenos que se han convertido o pueden convertirse en armas serían, los que a continuación se enlistan: Peste porcina africana, Carunco, Fiebre aftosa, Peste porcina clásica, Psitacosis, Peste bovina, Tripanosomiasis, Poxvirus. Otros agentes patógenos que también pueden convertirse en armas, serían las siguientes: Enfermedad de equinos africanos, Influenza aviaria, Fiebre catarla ovina, Encefalopatía esponjiforme bovina, Pleuroneumonía bovina contagiosa, Enfermedad de la piel granulosa, Enfermedad de Newcastle, Paratuberculosis, Peste de rumiantes pequeños, Seudorabia, Fiebre del Valle del Rift, Viruela de ovinos y caprinos, Enfermedad vesicular porcina y Estomatitis vesicular. (Véase a Norm Steel, en Econoterrorism U.S. Agricultural Productivity. Concentration and Vulnerability to Biological Weapons. Unclassified Defense Intelligence Assessment for DoD [Department of Defense] Futures Intelligence Programs, January 14, 2000]. Esta información fue tomada del documento titulado. Organización Panamericana de la Salud. Organización Mundial de la Salud. 13ª. Reunión Interamericana a Nivel Ministerial en Salud y Agricultura. Washington, D.C., 24 y 25 de abril de 2003.

Al término de la guerra, las principales potencias se enfocaron en el proyecto de investigación y desarrollo de armas biológicas, de esta forma, en 1921 Francia crea la Comisión de Bacteriología para diseñar una política de guerra bacteriológica. Las investigaciones francesas tocaron su fin cuando los laboratorios fueron capturados por los alemanes en 1940.

Por su parte, Inglaterra estableció en 1936 el Subcomité de Armamentos Biológicos con el objeto de preparar mecanismos para un eventual ataque biológico. En 1940 los británicos a través de la Unidad Especial de Armas Biológicas en Porton Down, dieron inicio a su programa de armas biológicas. Para 1941, produjeron cinco millones de raciones de alimentos para ganado que contenían ántrax y al siguiente año ensayaron varias bombas de ántrax en la isla de Gruinard en Escocia.

En la misma línea de investigación y establecimiento de programas para el desarrollo de armas biológicas, los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, la Unión Soviética y Alemania las llevaron a cabo y no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la carrera por este tipo de armas se centró en dos países: Los Estados Unidos de América y la Unión Soviética. El 25 de noviembre de 1969 cuando los Estados Unidos anunciaron al mundo su renuncia a cualquier forma de guerra biológica y se ordenó el cierre de las instalaciones encargadas de la producción de agentes biológicos. En 1970, Estados Unidos se enfocó solamente en el desarrollo de medidas defensivas.

En 1992 Rusia ordenó el cese de todas las actividades cuyos propósitos fueran la producción de armas biológicas y con ello la destrucción de sus arsenales.

Las armas biológicas consisten en agentes biológicos y las municiones, equipos o medios empleados para su distribución. Los agentes de armas biológicas, actúan mediante sus efectos patógenos sobre los organismos vivos.¹⁵⁰

¹⁵⁰ (Steve Tulliu y Thomas Schmalberger. En buenos términos con la Seguridad: Diccionario sobre el control de armamentos, desarme y fomento de la confianza, UNIDIR, ONU, 2003. p. 44).

Los agentes que causan enfermedades contagiosas tienen la capacidad de desencadenar una epidemia, sobre todo cuando las condiciones sanitarias del atacado son precarias. Los agentes biológicos se clasifican en cinco categorías: bacterias, virus, rickettsiae, hongos y toxinas.

Actualmente, existe información sobre nuevas enfermedades, riesgos y amenazas para los seres humanos que podrían afectar la seguridad de la salud pública en todos los países.

La mayoría de las “nuevas enfermedades” no son ocasionadas por patógenos verdaderamente nuevos, en sí, las actividades humanas como son los cambios sociales, económicos (como transferencias de comercio exterior), políticos, climáticos y ambientales, moldean los patrones de las enfermedades, lo que genera enfermedades emergentes o reemergentes.

Un ejemplo reciente es la diseminación de esporas de Ántrax¹⁵¹ a través del Servicio Postal de los Estados Unidos en el 2001, provocando la muerte de cinco personas. Este hecho aumentó en la comunidad internacional el temor ante el riesgo de un ataque intencional con agentes biológicos.

Por ello, el bioterrorismo se ha convertido en una preocupación de seguridad nacional en todos los países, sin olvidar que en la guerra biológica se han usado enfermedades producidas por microorganismos o toxinas con el fin de dañar o aniquilar a las fuerzas del enemigo, sus poblaciones civiles o contaminar sus fuentes de agua o alimentación.

La posibilidad de una epidemia resultante de la liberación intencional o inadvertida de agentes infecciosos causantes de enfermedades contagiosas como la viruela,

¹⁵¹ El ántrax es una enfermedad infecciosa aguda causada por la bacteria *Bacillus anthracis* que forma esporas. El ántrax es considerado un agente que puede ser usado en una guerra biológica. www.paho.org/spanish/dpi/ps011012.htm

puede ser particularmente amenazante, si no existen medidas apropiadas de seguridad tanto en los lugares públicos, como en las Aduanas.

Los esfuerzos mundiales para restringir el empleo de agentes biológicos como Arma de Destrucción en Masa, comenzaron después de la Primera Guerra Mundial, con la adopción en 1925 del *Protocolo de Ginebra sobre la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos*, el cual prohibió la utilización tanto de armas químicas como biológicas.

Durante los trabajos de la Conferencia Mundial de Desarme, en los años treinta, se realizaron intentos con el fin prohibir la producción y el almacenamiento de armas biológicas, sin embargo, el colapso final de la Conferencia en 1937 acabó con esos esfuerzos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional realizó importantes esfuerzos para controlar las armas químicas y biológicas, entre estos esfuerzos se encuentra la inclusión del tema sobre la eliminación de las armas químicas y biológicas en la agenda del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones (CDDN) en 1962.

El estancamiento de la Comisión llevó a que en 1968, el Reino Unido presentara una propuesta para separar la consideración de los dos temas (químicas y biológicas), y en 1969 los británicos presentaron un proyecto de Convención sobre la producción, posesión, transferencia y empleo de armas biológicas, así como de la investigación sobre agentes biológicos y sus sistemas vectores, que más adelante sería rechazada por la Unión Soviética.

Posteriormente, en 1971, la Unión Soviética y Estados Unidos registraron proyectos idénticos para una Convención sobre armas biológicas y el 10 de abril de 1972 se abrió a firma la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la*

Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB) la cual entró en vigor en marzo de 1975.

La Convención señala en el Artículo 1, que:

Cada Estado signatario de esta Convención se compromete a que nunca y bajo ninguna circunstancia desarrollará, producirá, almacenará o, de alguna manera, adquirirá o retendrá:

(1) agentes microbianos o biológicos o toxinas, cualquiera que sea su origen o método de producción, de tipo y en cantidades que no tengan justificación para fines profilácticos, de protección o para otros fines pacíficos;

(2) las armas, equipamiento o medios de distribución diseñados para utilizar tales agentes o toxinas con fines hostiles o en conflicto armado.

La CAB dispone que cinco años después de su entrada en vigor, se celebre subsecuentemente una Conferencia de Examen. Así en la Tercera Conferencia de Examen, celebrada en 1991, se estableció el *Grupo Ad Hoc de Expertos Gubernamentales encargado de identificar y examinar posibles medidas de verificación de carácter científico y técnico (VEREX por sus siglas en inglés)* para identificar formas de verificar el cumplimiento de la Convención.

En 1994, se creó otro Grupo Ad Hoc con el objetivo de negociar un Protocolo jurídicamente vinculante sobre la verificación que había de agregarse a la CAB. No obstante, los esfuerzos realizados con este fin no han tenido éxito.

Desfavorablemente, esta Convención no cuenta con un sistema de verificación, ni de control de exportaciones e importaciones, y sólo se basa en medidas de fomento a la confianza aplicadas por los Estados Partes.

Existe el interés de algunos países por restringir el riesgo de proliferación de agentes biológicos, poniendo en práctica controles de exportación sobre las transferencias potenciales de agentes biológicos y sus vehículos vectores.

El Grupo Australia, en un Acuerdo informal de Estados, intenta armonizar los controles nacionales a las exportaciones de materiales utilizables en la producción de armas biológicas. El Grupo ha establecido la siguiente Lista de agentes biológicos para el control de las exportaciones

A lo largo de la historia no se diseminaron agentes biológicos a gran escala, salvo algunas excepciones. Con el avance de la Biotecnología y la Ingeniería Genética, las bombas bacteriológicas constituyen una de las amenazas más terribles para el hombre.

Las técnicas de modificación genética desarrolladas en laboratorios y los avances en la biología molecular, ofrecen posibilidades de producción de nuevos agentes de este tipo. La accesibilidad de los agentes biológicos en una escala militarmente significativa, se ha visto sustancialmente incrementada por los avances en microbiología industrial y su mayor uso en todo el mundo.

Considerando que, una arma biológica es un artefacto o vehículo vector que transporta agentes biológicos a un objetivo¹ y que la liberación de agentes biológicos puede realizarse en cualquier momento y lugar, la Administración General de Aduanas está consciente de que el desarrollo y los avances de la tecnología en esta materia está generando amenazas a la seguridad nacional e internacional.

3.2.2 Tratados internacionales Regionales

La Organización de los Estados Americanos (OEA), es sin duda una de organizaciones regionales que a partir de los atentados cometidos el 11 de septiembre de 2001 fue sacada de su letargo, sobre todo para que emprendiera a nivel del Continente, las medidas conducentes para el reforzamiento de la lucha contra el terrorismo, sobre todo a través del Comité Interamericano contra el Terrorismo CICTE.

Como sabemos, la OEA se encuentra integrada por treinta y cuatro Estados, tanto del Norte, Sur y Centroamérica, así como del Caribe. Cuba quedó excluida desde 1962.

La Asamblea General la constituyen los países miembros, dicha instancia tiene como propósito establecer las políticas y los objetivos de la organización. La Asamblea General es quien se encarga de convocar a los encargados de los titulares de Relaciones Exteriores, los que se reúnen en sesiones ordinarias o extraordinarias, las primeras se realizan cada dos años.

Como una segunda instancia, la OEA cuenta con un Consejo Permanente, el cual se integra por los embajadores designados por los Estados miembros; son ellos quienes se reúnen de manera periódica en la sede de la OEA ubicada en la ciudad de Washington D.C. En dichas reuniones se diseñan los lineamientos sobre políticas y acciones que ha de emprender la Organización.

Por lo que se refiere a la Secretaría General de la OEA, ella se encarga de poner en práctica los programas y políticas establecidas por las instancias políticas.

Tanto el Secretario General de la OEA como el Subsecretario, son electos por los Estados miembros y duran en su encargo cinco años.

Actualmente, el Secretario General es el Sr. José Miguel Insulza quien desempeña el cargo desde el 26 de mayo de 2005.

Uno de los méritos del Sr. Insulza es el haber realizado una reestructuración de la Organización al crear diversas áreas especializadas entre las que destaca la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional, la cual se encarga de coordinar aquellas acciones de la OEA en su lucha contra el terrorismo, las drogas ilícitas y otras amenazas a la seguridad pública.

A grandes rasgos este es el panorama que presenta la Organización de Estados Americanos.

3.2.2.1 Carta de la Organización de los Estados Americanos

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, fue adoptada en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948, misma que entró en vigor a partir del 13 de diciembre de 1951, conforme se establece en el artículo 145 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Los siguientes países suscribieron y ratificaron la Carta de la OEA: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Vincent and the G., St. Kitts and Nevis, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela

La Carta de la OEA conserva la siguiente estructura:

Preámbulo

Primera Parte

Capítulo I	Naturaleza y propósitos
Capítulo II	Principios
Capítulo III	Miembros
Capítulo IV	Derechos y deberes fundamentales de los Estados
Capítulo V	Solución pacífica de controversias
Capítulo VI	Seguridad colectiva
Capítulo VII	Desarrollo integral

Segunda Parte

Capítulo VIII	De los Órganos
Capítulo IX	La Asamblea General
Capítulo X	La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

Capítulo XI	Los Consejos de la Organización
Capítulo XII	El Consejo Permanente de la Organización
Capítulo XIII	El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
Capítulo XIV	El Comité Jurídico Interamericano
Capítulo XV	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Capítulo XVI	La Secretaría General
Capítulo XVII	Las Conferencias Especializadas
Capítulo XVIII	Los Organismos Especializados
Tercera Parte	
Capítulo XIX	Naciones Unidas
Capítulo XX	Disposiciones varias
Capítulo XXI	Ratificación y vigencia
Capítulo XXII	Disposiciones transitorias

En el artículo 1 de la Carta de la OEA, se dispone que:

“Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional. La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros”.

Cabe destacar que, como ya lo expresamos, la Carta de la OEA establece el propósito de: Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. (Artículo 2).

En este ámbito, y de manera particular, en 1994, la OEA llevó a cabo una serie de reuniones con el objeto de analizar el tema de la prevención, combate y eliminación del terrorismo en el hemisferio. La Primera Conferencia Especializada en Terrorismo tuvo lugar en 1996 y de ella emanó la llamada *Declaración de Lima*.

La segunda Conferencia se realizó en Mar del Plata en 1998 en donde se aprobó el denominado Compromiso de Mar del Plata que sugería establecer como órgano de la OEA un Comité Interamericano contra el Terrorismo, ente que se cristalizó en el marco de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en la República de Chile en 1998.

En la Asamblea General de la OEA, celebrada en 1999, se aprobaron las recomendaciones y decisiones de Mar del Plata y se acordó establecer el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) mediante la resolución AG/RES. 1650 (XXIX-0/99). El Comité llevó a cabo su primer periodo ordinario de sesiones en el mes de octubre de 1999.

No es sino que a raíz de los acontecimientos ocurridos en 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América que el CICTE se reactivó y diseñó una estrategia para hacer frente al terrorismo. En aquél mismo mes y año, la Asamblea General de la OEA aprobó la llamada *Resolución para el Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo*.

Asimismo, en la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores se adoptó la Resolución Amenaza Terrorista en las Américas por medio de la cual se condenaban los ataques del 11 de septiembre y se declaró: “Estos ataques terroristas contra los Estados Unidos de América son ataques contra todos los Estados americanos” e invocando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR – Tratado de Río), Resolución RC.23/RES.1/01., que contiene una serie de acciones encomendadas al CICTE entre las que destacan:

- Exhortar a todos los Estados Miembros a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información;
- Instruir al Consejo Permanente para que convoque lo antes posible una reunión del Comité Interamericano Contra el Terrorismo, a fin de que identifique acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio; y
- Encomendar al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, con miras a presentarlo a la próxima Asamblea General de la OEA. Asimismo, instar a los estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan con financiamiento, protección o amparo a personas y grupos terroristas”. (<http://www.cicte.oas.org/Rev/Es/About/History.asp> (consultada el 5 de octubre de 2008)).

En las Sesiones de octubre y noviembre de 2001, el CICTE acordó conformar diversos Subcomités entre los que cabe destacar el llamado Subcomité de Controles Fronterizos.

Al año siguiente, el CICTE estableció el llamado Secretariado Ejecutivo, el cual se conformó con tres miembros (El Salvador, Estados Unidos de América y Uruguay), desde entonces el Comité ha emprendido diversas tareas como el diseño de una Base de Datos en línea, ha elaborado diversos borradores de Reglamentos modelo y mantiene una estrecha relación con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU.

En 2002 fue elaborada y firmada la Convención Interamericana contra el Terrorismo, por treinta Estados Miembros, la cual entró en vigor en julio de 2003. Al mes de noviembre de 2006, veintidós Estados son Parte del citado Instrumento.

—by, existen 10 programas, los cuales están divididos en seis amplias áreas: controles fronterizos, controles financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y consultas, ejercicios de gestión de crisis, y desarrollo de políticas y coordinación internacional. Este último está centrado en promover la cooperación internacional y la coordinación con otras organizaciones internacionales, regionales y sub-regionales, así como con el sector privado”.
(*Ídem*).

México y la OEA

Representantes del gobierno mexicano han venido participando en las diversas reuniones y actividades del CICTE, sobre todo con miras al establecimiento de los llamados Controles Fronterizos en los que se encuentra implicada la Administración General de Aduanas.

3.2.2.2 Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)¹⁵²

El 23 de marzo de 2005, el entonces Presidente Vicente Fox Quesada, junto con sus homólogos de los Estados Unidos de América y Canadá, George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin, dieron a conocer Waco, Texas, la puesta en marcha del Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN. Esta nueva Alianza se constituye como un compromiso concreto de los tres Mandatarios con un enfoque regional para América del Norte.

El ASPAN es un proceso trilateral, permanente, hacia una mayor integración de América del Norte, que sería evaluado por los Mandatarios de manera semestral.

A través de esta Alianza, México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos:

Agenda de Prosperidad. Promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte, a través de una agenda concreta enfocada a:

- Incrementar la productividad;
- Reducir los costos del comercio así como los de transacción; y
- Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con el medio ambiente, la creación de una oferta de alimentos más confiable y segura, facilitando a la vez el comercio de productos agrícolas y la protección de nuestra población contra enfermedades.

¹⁵² El siguiente apartado se realizó con la siguiente fuente de información: <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/> (consultada el 20 de octubre de 2008).

La Agenda de Seguridad, pretende desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, con el objeto de proteger a América del Norte, destacando las siguientes acciones para:

- Proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;
- Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte;
- Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas;
- La Alianza parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias; y
- Asimismo, complementa esfuerzos bilaterales y trilaterales que actualmente están en marcha en materia económica y de seguridad, y revitaliza otros aspectos de la cooperación en la región para mejorar la calidad de vida; tales como la protección al medio ambiente y la salud pública, inversión en nuestra gente a través de intercambios académicos y científicos.

Con el lanzamiento de esta iniciativa, los Mandatarios de los tres países instruyeron a sus respectivos equipos a integrar grupos de trabajo, encabezados por Secretarios de Estado, para desarrollar planes de acción para cada uno de los temas contenidos en las Agendas de Prosperidad y Seguridad, estableciendo metas específicas, así como acciones para alcanzarlas y un calendario para su instrumentación.

En los tres países, la coordinación general del proyecto estará a cargo de las oficinas ejecutivas de los Mandatarios (Oficina de Políticas Públicas –México; Privy Council Office – Canadá; y National Security Council – Estados Unidos).

Asimismo, para facilitar la operación y el seguimiento de las acciones de la ASPAN, los Mandatarios han nombrado a un grupo de 9 Secretarios / Ministros (3 de cada país), asignándoles las siguientes tareas:

1. Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de seguridad: Secretaría de Gobernación, Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness de Canadá, y U.S. Department of Homeland Security.
2. Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de prosperidad: Secretaría de Economía (SECON), Industry Canada (ICAN) y U.S. Department of Commerce (USDOC).
3. Seguimiento y facilitación de la relación política: Secretaría de Relaciones Exteriores, Foreign Affairs Canada y U.S. Department of State.

Se establecieron Grupos de Trabajo temáticos para desarrollar e implementar las acciones acordadas en los dos grandes temas de la Alianza: Seguridad y Prosperidad.

Estos grupos están encabezados por funcionarios de alto nivel de los Gobiernos de los tres países.

En cumplimiento a lo establecido el 23 de marzo de 2005 por Vicente Fox Quesada, con sus pares de Estados Unidos y Canadá, el 27 de junio se presentó, en la Ciudad de Ottawa, Canadá, el primer Reporte a los Mandatarios de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Este evento marcó el comienzo de la siguiente etapa de la iniciativa, que consiste en la implementación del plan de acción cuyos avances, dijeron reportar a los tres Jefes de Estado, en seis meses, dando así inicio a un proceso permanente de integración en América del Norte, que construye sobre nuestra extensa relación comercial y de cooperación.

El 8 de septiembre de 2006 se presentó el segundo Reporte a los Mandatarios de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

No podemos dejar de señalar los aspectos que, por la materia que nos ocupa es conveniente destacar que la ASPAN desde su origen, posee los siguientes elementos:

- Contiene un plan de acción que consta con 22 puntos;
- Iniciativas específicas con tiempos de entrega;
- Involucra a Aduanas, Migración, Seguridad Nacional, Relaciones Exteriores y otras agencias gubernamentales; y
- 10 de las Iniciativas fueron asignadas a las autoridades aduaneras de México y Estados Unidos.

Además, con relación a la materia aduanera se han establecido los siguientes entregables:

- Armonizar las operaciones de los puntos de entrada;
- Proyectos modelo;
- Cooperación entre los sectores público y privado;
- Intercambio electrónico de información;
- Cargamentos en tránsito seguros;
- Tecnología compartida;
- Seguridad ferroviaria;
- Combate al fraude aduanero; y
- Combate al contrabando

En el Plan de Acción, en el marco de ASPAN, particularmente en el numeral 2.4.2., se estableció llevar a cabo el análisis y seguimiento de las operaciones de comercio exterior que involucren mercancías peligrosas.

Se pretende incorporar un sector de mercancía radiactiva y nuclear en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos (Anexo 10 RCGMCE), así como

establecer Aduanas Exclusivas para precursores y productos químicos (Anexo 21 RCGMCE).

El 23 de marzo de 2005, en el ASPAN se incorporaron líneas de acción en los siguientes temas relacionados con la seguridad:

- Seguridad de viajeros;
- Seguridad de carga;
- Bioprotección;
- Seguridad de Aviación;
- Seguridad Marítima;
- Cooperación en Procuración de Justicia;
- Cooperación en Inteligencia; y
- Protección, Prevención y Respuesta.

Para concretizar las líneas de acción por lo que hace al tema de la seguridad en carga se acordaron las siguientes tareas:

- Incrementar el porcentaje de cargamentos FAST/Exprés;
- Uso de manifiestos electrónicos;
- Intercambio de información de manifiestos;
- Implementación de la Regla de 24 Horas para manifiestos marítimos;
- Regímenes de detecciones de riesgos e inspección para carga que arribe por mar, aire y tierra;
- Intercambio de oficiales para análisis de información de carga;
- Intercambio de información sobre cargamentos de alto riesgo;
- Revisión de estándares de control de exportaciones;
- Mecanismo para el diálogo en el uso de sistemas de control de exportaciones;
- Intercambio / revisión de información de cargamentos con destino al norte y al sur;

- Instrumentar controles de exportación / importación de fuentes radioactivas, incluida una notificación sobre transferencias transfronterizas que garantice que estos materiales son usados sólo para fines de paz; e
- Instalación de equipos de detección de radiación en los principales puertos para prevenir el tráfico de materiales nucleares o radiológicos.

Estas son a grandes rasgos, las características de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) que, tiene como ejes fundamentales la seguridad y prosperidad, concebidos por las Partes, como principios independientes y como un mecanismo complementario del TLCAN o lo que la academia ha denominado a aquél como el Tratado plus de nueva generación.

Lo que sí es importante destacar es que la ASPAN, en el tema de seguridad y control fronterizo de las operaciones de comercio exterior es mucho más preciso, de ahí la importancia que para nuestra investigación reviste el que México cuente con una legislación aduanera moderna, sencilla, clara y aplicada de manera uniforme.

3.2.3 Tratados internacionales Bilaterales

El gobierno de México, a través de la SHCP y de la Administración General de Aduanas, ha suscrito diversos Convenios Aduaneros –Bilaterales y Multilaterales– de intercambio de información, así como cooperación y asistencia mutua, que sientan las bases para el intercambio de información y colaboración entre los Servicios de Aduanas firmantes, a fin de prevenir, investigar y reprimir ilícitos aduaneros.

3.2.3.1 Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia aduanera suscritos por el Gobierno de México¹⁵³

Aterrizando en nuestra investigación, diremos que así como el gobierno mexicano ha firmado y ratificado diversos Tratados, Convenciones, Convenios, Acuerdos e Instrumentos Internacionales, también en materia aduanera ha suscrito los siguientes Convenios en materia aduanera:

Convenios de Intercambio de Información para Prevenir, Investigar y Reprimir Infracciones Aduaneras:

- 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 (11 de marzo de 1983); y

¹⁵³ Para la elaboración del siguiente listado se consultó la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria: http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_RI_Convenios_bilaterales.htm (consultada el 24 de noviembre de 2008).

- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y España de Asistencia Mutua Administrativa con el fin de Prevenir, Investigar y Reprimir las Infracciones Aduaneras (8 de febrero de 1982)

Convenios de Facilitación Aduanera:

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

Convenios de Cooperación y Asistencia Mutua:

- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Corea sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera, firmado en la Ciudad de México el nueve de septiembre de dos mil cinco (11 de mayo de 2006);
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Federación de Rusia en Cooperación y Asistencia Aduanera Mutua (21 de julio de 2003);¹⁵⁴

¹⁵⁴ Carta de fecha 13 de diciembre de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001), relativa a la lucha contra el terrorismo. Documento S/2004/983, en que el Gobierno de

- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (modificado el 20 de junio de 2000);
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Estado de Israel sobre Asistencia Mutua en Asuntos Aduaneros (21 de noviembre de 1996);
- 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 (16 de marzo de 1990); y
- Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América (30 de septiembre de 1976)

Como es de advertirse, el gobierno mexicano posee todo un entramado jurídico de Derecho Internacional, lo que posibilita contar con las palancas normativas que le permiten dotar al Sistema Aduanero de México con las herramientas suficientes para realizar las adecuaciones necesarias a la Legislación Aduanera, regulando aquéllas tareas que versan sobre la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio lícito de mercancías de doble uso, con esta base es que nuestra investigación se dirige en el siguiente capítulo a demostrar este aserto.

México, rindió su cuarto informe de actividades emprendidas para dar cumplimiento a la Resolución de referencia, página 16.

3.2.3.2 Memorándums de Entendimiento en materia Aduanera

México y Guatemala, en las dos últimas décadas han buscado establecer una comunicación permanente con relación a los asuntos bilaterales de ambos países, poniendo especial énfasis en los temas de seguridad en la frontera a través del Grupo Binacional sobre Puertos y Servicios Fronterizos en el que participan también diversas Dependencias de la Administración Pública, todas ellas coordinadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores y en donde el Centro de Investigación y Seguridad Nacional juega un papel determinante.

En el mes de mayo de 2001, los gobiernos de ambos países deciden fortalecer los vínculos institucionales en materia de seguridad fronteriza, aspecto que se concretiza en julio de 2002, cuando el Secretario de Gobernación de México y el Ministro de Gobernación de Guatemala suscribieron el ***Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala en relación con la Cooperación para Resguardar la Seguridad en la Frontera entre los dos Países***, Instrumento que constituye la base para la creación del GANSF.

Bajo este contexto y con motivo de la visita a México durante los días 21 y 22 de febrero de 2002, el Presidente de la República de Guatemala, Sr. Alfonso Portillo Cabrera y el entonces presidente Vicente Fox Quesada, decidieron la conformación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSF). En este sentido, los titulares de Gobernación de México y Guatemala instalaron el 11 de octubre de 2002 en la capital guatemalteca, el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Guatemala (GANSF).

En tal oportunidad se aprobó un Plan de trabajo de carácter binacional, que alude en términos generales, al mandato y algunas de las tareas más relevantes de los Subgrupos que constituyen el GANSF.

Por lo que se refiere al ámbito aduanero, el Plan de Trabajo establece que:

“Los subgrupos de trabajo tendrán la tarea de identificar los obstáculos contra la libre circulación de productos con fines comerciales, así como instrumentar la operación segura de títulos de crédito y moneda. En materia de corrupción, es necesario elaborar un inventario de los delitos recurrentes, así como las medidas necesarias para hacer transparentar las gestiones en este ámbito así como los procedimientos que convengan para reducir el tráfico ilícito de mercancías.”

El GANSF se constituye como un mecanismo bilateral de coordinación cuyo propósito es el de promover planes de trabajo conjuntos, así como la ejecución de programas específicos que atiendan de manera eficiente la problemática vinculada con la seguridad de la frontera común.

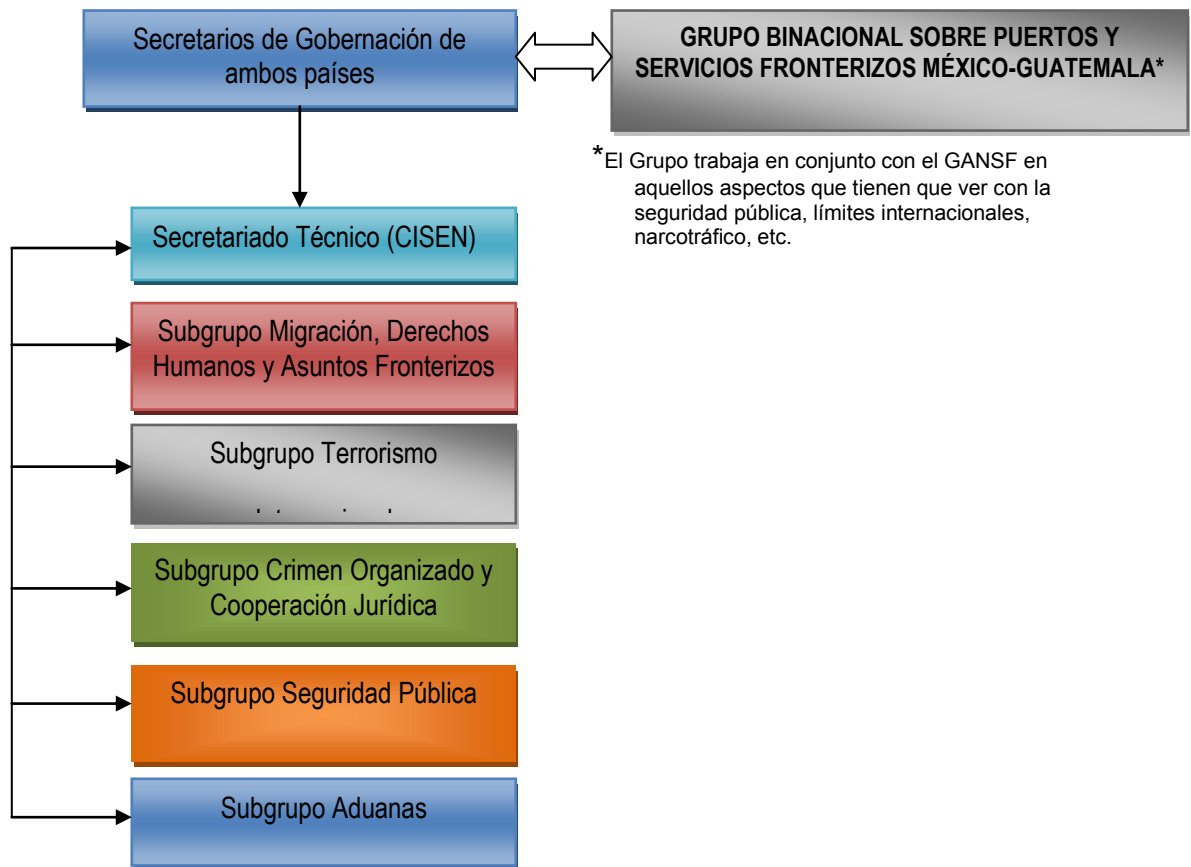
Objetivos del GANSF

El establecimiento del GANSF, implica para el gobierno mexicano:

- Dar cumplimiento a los compromisos estipulados en el Memorándum de Entendimiento suscrito por ambos gobiernos;
- Observar de manera puntual los acuerdos contenidos en el Plan de Trabajo suscrito por los Ministros de Gobernación de ambos países al momento de la instalación del GANSF;
- El objetivo global de la coordinación interinstitucional del gobierno de México, está a cargo del CISEN como Secretariado Técnico del GANSF, a quien corresponde consensuar una propuesta de Plan de Trabajo con su contraparte guatemalteca con el propósito de realizar acciones coordinadas; y
- La agenda bilateral de trabajo del GANSF se definirá semestralmente en función de los avances reportados por las Partes.

Las reuniones del Grupo de Alto Nivel en la que participan los Secretarios de Gobernación de ambos países generalmente se llevan a cabo de manera anual.

El GANSF de acuerdo con el llamado Memorándum de Entendimiento se estructuró en los siguientes Subgrupos:



*El Grupo trabaja en conjunto con el GANSF en aquellos aspectos que tienen que ver con la seguridad pública, límites internacionales, narcotráfico, etc.

Fuente: Elaborado con datos publicados en la página: <http://www.mingob.gob.gt/actualContenido418.htm> (consultada el 20 de abril de 2009).

- Las Dependencias coordinadoras deberán convocar a las instancias participantes de los dos países a una reunión binacional para analizar la información consignada y establecer los mecanismos de coordinación entre las Partes;
- Cada Subgrupo deberá presentar al Secretariado Técnico su plan de trabajo y las respectivas líneas de acción;

- Los Subgrupos deberán mantener un canal de comunicación permanente; y
- La reunión plenaria del GANSF se debe realizar cada seis meses, los Secretarios Técnicos reportarán el avance de los trabajos a los Secretarios de Gobernación de ambos países.

El Subgrupo V Aduanas

La Administración General de Aduanas funge como coordinadora del Subgrupo V Aduanas y en los trabajos de dicho subgrupo participan:

- La Secretaría de Seguridad Pública;
- La Secretaría de la Función Pública;
- La Procuraduría General de la República;
- La Secretaría de Gobernación a través de:
 - El Instituto Nacional de Migración; y
 - El Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Recientemente, en el Segundo Informe de Gobierno de la presente Administración de Felipe Calderón se adujo lo siguiente respecto a las tareas del ahora llamado GASEG:

- Se llevaron a cabo cuatro reuniones de carácter técnico y ministerial con el Gobierno de Guatemala para reinstalar los trabajos y definir temas de atención; y
- Se participó en tres reuniones intersecretariales del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Guatemala (GANSEF) ahora GANSEG, en las cuales se acordó: reactivar las actividades del grupo y ampliar su alcance a todo el ámbito de la seguridad, integrar el sector social a las tareas del GANSEG, en cumplimiento al mandato de los presidentes de ambas naciones durante el encuentro de enero de 2008,

revisar el diagnóstico de cruces fronterizos y definir la integración de los nuevos subgrupos de trabajo para atender las temáticas mencionadas”. (Segundo Informe de Gobierno, 2008: 51-52).

Grupo De Alto Nivel De Seguridad Fronteriza México-Belice

De forma paralela y con características estructurales se conformó el Grupo De Alto Nivel De Seguridad Fronteriza México-Belice y de la misma manera se estableció un Subgrupo V de aduanas.

En este sentido, ambos gobiernos establecieron los siguientes compromisos en materia aduanera

1. Fortalecer el intercambio de información entre la Administración General de Aduanas y Belize Customs;
2. Establecer de manera simultánea y conjunta vigilancia permanente en la ribera del río Hondo;
3. Valorar la conclusión del cierre del cruce denominado Punto táctico La Unión;
4. Otorgar servicios extraordinarios a los transmigrantes las tardes de los días sábado, exclusivamente para cierre de tránsitos; y
5. Fomentar de manera continua la capacitación del personal en las materias de despacho aduanero de acuerdo a lo establecido en la legislación aduanera de ambos países.

Los resultados de este Grupo, si se observa, desde su creación han sido muy pobres como así se constata en el mismo Segundo Informe de gobierno que señala:

—Polo que se refiere al GANSEF México-Belice:

- Se reactivaron los trabajos y acercamientos con las autoridades de Belice después de las elecciones en ese país realizadas el 7 de febrero de 2008, bajo el esquema de colaboración definido en el Memorándum de Entendimiento suscrito en 2005 y dentro del GANSEF México-Belice;
- El Instituto Nacional de Migración, en el marco del GANSEF y del Memorándum de Entendimiento para la Protección de las mujeres y los menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas en la frontera sur, del 16 al 25 de octubre de 2007, invitó a ocho funcionarios del Gobierno de Guatemala y siete del Gobierno de El Salvador para que participaran en la capacitación que la Organización —Proaja” impartió a 150 funcionarios del INM; asimismo, a petición del Gobierno de Belice en octubre de 2007, el INM participó en la capacitación a 35 oficiales beliceños para la detección de documentos falsos;
- La Secretaría de Seguridad Pública a través de sus representaciones en organismos regionales fortaleció el intercambio y colaboración en materia de seguridad fronteriza; y
- Como parte de los Grupos de Alto Nivel sobre Seguridad con Guatemala y Belice, los días 1 y 2 de abril, la SSP participó en la definición de estrategias para el combate al terrorismo, la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, entre otros”.(Ídem).

CAPÍTULO CUARTO

**ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD
NACIONAL, PROPUESTA DE REFORMAS A
LA LEGISLACIÓN ADUANERA CON EL
OBJETO DE CUMPLIR LAS OBLIGACIONES
INTERNACIONALES PARA FORTALECER,
ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO
MUNDIAL DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO**

CAPÍTULO CUARTO

ESTADO, SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONAL, PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN ADUANERA CON EL OBJETO DE CUMPLIR LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES PARA FORTALECER, ASEGURAR Y FACILITAR EL COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS DE DOBLE USO

Introducción

Quienes estudian las relaciones internacionales, y particularmente la política mundial después del fin de la llamada Guerra Fría, se agrupan, de acuerdo con Samuel P. Huntington en cuatro paradigmas. El primero considera que —un mundo que sólo vive en euforia y armonía (Fukuyama); el segundo que considera dividido al mundo en dos, es decir *nosotros y ellos* (EUA), Oriente y Occidente, Norte y Sur, Centro y Periferia, el Islam que concibe la tierra de paz y la tierra de guerra). El tercero, parte de la teoría —*realista de las relaciones internacionales*—, (los Estados constituyen los actores principales del escenario mundial. —~~Est~~ imagen realista del mundo es un punto de partida sumamente útil para analizar asuntos internacionales y explica gran parte de la conducta de los Estados. Estos son y seguirán siendo las entidades dominantes en los asuntos mundiales. Mantienen ejércitos, dirigen la diplomacia, negocian tratados, hacen guerras, controlan las organizaciones internacionales, influyen y, en una medida considerable, configuran la producción y el comercio.”¹⁵⁵ El cuarto y último

¹⁵⁵ Huntington, Samuel P., 2005: 37-38. Resulta interesante la postura asentada al respecto por Karl Popper (1902, Viena-) quien escribió con motivo de una conferencia en Viena a la que tituló, *sobre el choque cultural*: —Sobre el choque cultural, se refiere a una hipótesis, a una conjetura histórica. Es la conjetura de que un choque de este tipo no siempre tiene que dar lugar a sangrientas batallas y guerras de destrucción, sino que también puede ser causa de un desarrollo fructífero y fomento de la vida. Incluso puede dar lugar al desarrollo de una cultura única como la

paradigma, concibe al mundo en *puro caos*. —Este paradigma subraya: la quiebra de la autoridad gubernamental; la desintegración de los Estados, la intensificación de los conflictos tribales, étnicos y religiosos; la aparición de mafias criminales de ámbito internacional; el aumento del número de refugiados en decenas de millones; la proliferación de las armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva; la difusión del terrorismo; la frecuencia de las masacres y de la limpieza étnica”.¹⁵⁶

Visualizar de esta forma la política mundial, tiene sus inconvenientes desde la perspectiva del propio Huntington, por lo que él sugiere visualizarla desde la óptica de las contradicciones que se suscitan entre las civilizaciones.

Este es el escenario mundial, y, en consecuencia debemos tenerlo en cuenta como uno de los elementos que nos permitan visualizar de la manera más amplia posible su influencia en el campo del Derecho y, en consecuencia, incide en nuestra propuesta al término de la presente investigación.

Para dar congruencia a nuestra investigación acerca de las obligaciones internacionales adquiridas por el Titular del Poder Ejecutivo mediante la suscripción de Convenciones, Tratados y Acuerdos internacionales y que se han analizado en el capítulo anterior; ahora nos enfocaremos en el estudio tanto de la doctrina como del derecho nacional para analizar qué se ha dicho y qué se ha hecho para fortalecer, asegurar y facilitar el comercio mundial.

de los griegos, que luego fue asumida por los romanos cuando chocó con la suya. Después de muchos choques más, particularmente con la cultura árabe, resurgió deliberadamente durante el Renacimiento; y de este modo se convirtió en esa cultura occidental, esa civilización de Europa y América que llegaría a transformar todas las demás culturas del mundo en el curso de ulteriores choques...nuestra civilización occidental es la más libre, más justa, más humanitaria y la mejor de todas las que hemos conocido a lo largo de la historia de la humanidad. Es la mejor porque es la que tiene más capacidad de mejorar...sólo en nuestra civilización occidental tiene un reconocimiento generalizado y se practica en gran medida la exigencia moral de libertad personal, así como la exigencia de igualdad ante la ley, de paz y del uso mínimo de la fuerza” (Popper, Karl, 1994: 156-157). La visión de Popper respecto de la civilización Occidental, al menos después del 11 de septiembre de 2001, creo que ha venido a cambiar, los hechos hablan por sí mismos.

¹⁵⁶ *Íbid.* p. 40.

En el ámbito de las relaciones internacionales y en el campo académico, el tema de la seguridad ocupa un lugar importante, más aún la disciplina que se refiere a la seguridad del movimiento global del comercio.

Desde una perspectiva macro, el tema de la seguridad del comercio internacional, requiere una revisión de las distintas concepciones con el objeto de trazar las ideas generales de lo que debe entenderse por seguridad y facilitación aduanera del comercio mundial. Asimismo, comprender el papel que debe desempeñar en este marco el Sistema Aduanero de México.

Existen otros elementos que, en nuestra opinión, deben ser considerados como el del Estado, la Soberanía Nacional, toda vez que ésta constituye el objeto de la seguridad de un Estado.

En México, el concepto de seguridad se ha colocado en la mesa de los debates a partir mismo de la aprobación de la Constitución de 1917, ideas enmarcadas desde una visión militarista,¹⁵⁷ primero, como la necesidad de salvaguardar la figura institucional de la Presidencia de la República y preservar la estabilidad política, económica y social diseñada por quienes detentan el Poder político.

Esta concepción de la seguridad del Estado se mantuvo en los diversos momentos históricos que ha vivido México, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, la llamada Guerra Fría y posteriormente el Movimiento Estudiantil de 1968.

¹⁵⁷ -En este caso, *La doctrina mexicana de la guerra*, del general Luis Alamillo Flores (1943), constituye un documento fundacional en la concepción de la seguridad nacional a través del Estado Mayor Presidencial y la defensa institucional de la Presidencia de la República en México...En esta tradición, el general Gerardo Vega continúa con una propuesta institucional para estudiar y poner en práctica la seguridad con el desarrollo nacional al servicio del mando político y civil (1988)...El texto del general Vega entiende la seguridad nacional como una de las tareas que se subordina a la política nacional, en la que, además, las Fuerzas Armadas constituyen una pieza más de la seguridad nacional en la fase final de la Guerra Fría” (Rodríguez Sumano, Abelardo, 2008: 33-34).

A partir de los años noventa, en México, los esfuerzos de los investigadores del tema de seguridad y sobre todo, en el intento por diseñar una concepción sobre seguridad nacional, las encontramos plasmadas en los trabajos de Sergio Aguayo Quesada, John Bailey, Adolfo Aguilar Zínser, Jhon Saxe Fernández, José Luis Piñeiro, Leonardo Curzio, José Herra-Lasso, Maciel Padilla, así como estudiosos y expertos del tema como Manuel Villa Aguilera, Guadalupe González González, Ana María Salazar, Abelardo Rodríguez Sumano, entre tantos otros más.

La idea de seguridad nacional ha evolucionado a merced de la influencia de los Estados Unidos de América, particularmente desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se ha redefinido a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001¹⁵⁸ y aquellos perpetrados en Madrid, España, Londres, la guerra en Iraq, la India y el Mundo Árabe y que los Organismos internacionales intentan definir en el marco del llamado terrorismo.

La seguridad aduanera constituye una categoría de la seguridad económica quien a su vez conforma parte de la Seguridad Nacional. La seguridad aduanera debemos entenderla como parte de un todo, llamado Seguridad Nacional, concebida como una visión de Estado; no comprenderla de esta manera, es alejarse del cumplimiento de las obligaciones jurídicas en el ámbito internacional como son la cooperación e internamente se soslaya la importancia que tiene como una categoría de la Seguridad Nacional, poniéndose en riesgo la economía nacional, la seguridad ecológica y la protección civil.

¹⁵⁸ Washington también ha reconsiderado el concepto de seguridad nacional a la luz de la aparición de bloques regionales comerciales y del surgimiento de nuevas amenazas: crimen organizado transnacional, terrorismo, conflictos regionales, desintegración de estados y movimiento descontrolado de refugiados. La relación entre Estados Unidos y México es única en el mundo. Es el único punto donde coexisten el mundo desarrollado y el subdesarrollado en una frontera de más de tres mil kilómetros. Esta relación se caracteriza por lo que Cathryn Thorup (1992, p. 1) llama "extensa interdependencia", un concepto empleado para "acentuar la profundidad, amplitud y larga historia única de esta intensa relación...La relación entre estos dos países podría llamarse "internal", ya que combina dinámicas nacionales, o internas, e internacionales, como por ejemplo en el caso del comercio e inversiones, el crimen organizado, la migración, indocumentada, la salud pública y el ambiente, etcétera". (Aguayo, Quesada, Sergio y John Bailey, 1997: 15).

La seguridad aduanera, por tanto, debe ser fortalecida primero desde el punto de vista jurídico mediante el establecimiento de las normas jurídicas aduaneras que regulen el control de mercancías de doble uso, así como de los instrumentos de infraestructura, tecnología, capacitación del personal de primera línea¹⁵⁹.

La parte normativa debe comprender las reformas necesarias a la Ley Aduanera y su Reglamento, que considere los siguientes cuatro ejes temáticos: En el Primero, las disposiciones jurídicas deben estar acordes con las obligaciones jurídicas emanadas de los Tratados, Convenciones y Acuerdos internacionales suscritos por el gobierno de México.

En el Segundo, dichas disposiciones jurídicas deben tener como marco el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial y el Programa de Modernización Aduanera. El Tercer eje debe comprender la infraestructura sobre seguridad de las 49 aduanas. El Cuarto de los ejes se circunscribe al establecimiento de la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del cumplimiento de las metas establecidas en el programa para fortalecer, asegurar y facilitar el comercio mundial de mercancías de uso dual.

—La globalización del tráfico económico y de las comunicaciones, de la producción económica y de su financiación, de las transferencias de tecnología y armamento, y, sobre todo, de los riesgos tanto ecológicos como militares, nos confronta a problemas que ya no pueden solucionarse dentro del marco de un Estado nacional o por las vías habituales hasta ahora de los acuerdos entre Estados soberanos. Si no cambia todo seguirá progresando el vaciamiento de soberanía concebida en términos propios de los Estados nacionales y se hará necesario la construcción y

¹⁵⁹ Debe entenderse por personal aduanero de primera línea a los funcionarios de la Administración General de Aduanas que se encuentran en los puntos de entrada y salida del territorio nacional y que tienen la atribución de verificar el cumplimiento de las normas aduaneras y demás disposiciones aplicables respecto de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

ampliación de las competencias políticas de acción a niveles supranacionales, cuyos comienzos ya podemos observar”. (Habermas, Jürgen, 1999: 82-83).

En el campo del Derecho mexicano se vislumbran nuevos retos ante el panorama que hemos trazado y en el objeto de nuestra investigación, el Derecho aduanero requiere de esos ajustes para estar de acuerdo con la nueva realidad, después del año 2001, nos enfrentamos a ignorados paradigmas, si pensamos en términos en que lo hiciera Thomas Kuhn quien escribió: -Considero que éstos [*los paradigmas*] son logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales”. (Kuhn, Thomas, 2006: 50).

Quedó atrás el *paradigma* de la Guerra Fría, en su lugar surgió uno diferente en el que se vislumbró el advenimiento de un nuevo orden mundial y hubo quienes como Francis Fukuyama propuso su tesis del fin de la historia en virtud de que habían desaparecido los conflictos ideológicos que podrían llevar a la humanidad a una nueva conflagración. También sostenía este mismo autor el fin de la evolución ideológica de la humanidad, del triunfo del liberalismo a escala universal. El desencanto vino precisamente después de los trágicos atentados terroristas del año 2001. Cuan equivocada ha sido la tesis de Fukuyama, no tuvo en cuenta el movimiento dialéctico de la humanidad y de la historia misma y que ésta, sólo tendrá un final, si y sólo si cesa en la sociedad, la lucha de clases, toda vez que constituye una ley fundamental de la historia.

4.1. Teorías del Estado, Soberanía y Seguridad Nacional

Nos deberán de bastar estos apuntes sobre las diversas teorías que se han establecido con relación a la búsqueda de concepciones acerca del Estado, la Soberanía y la Seguridad Nacional, sin necesidad de que por el momento, tengamos que profundizar en dichos temas.

Lo anterior, obedece porque consideramos metodológicamente necesario adoptar aquellas posturas teóricas y lo que la academia ha denominado una dualidad metodológica (empleo del método jurídico y sociológico)¹⁶⁰, para justificar la propuesta de reformar la legislación aduanera con el objeto de cumplir las obligaciones internacionales para fortalecer, asegurar y facilitar el comercio mundial de mercancías de doble uso.

¹⁶⁰ El Dr. Andrés Serra Rojas señala que el método jurídico o legalista plantea el estudio del estado como una persona o corporación jurídica, que existe para crear y aplicar el Derecho...El método jurídico analiza la actividad jurídica del estado como creador del orden jurídico estatal. La sociedad política aparece como un conjunto de obligaciones y derechos subjetivos, de creación y funcionamiento de estructuras políticas y que define las relaciones entre los individuos y el poder público. La más importante crítica que se ha hecho a este método, es que ignora muchas otras fuerzas extralegales y sociales, que se encuentran en la vida social y que manifiestamente son fuerzas reales que tienen una gran significación sobre las relaciones humanas...Estudiar sólo el Derecho es olvidar todas las fuerzas que contribuyen a su formación y a su desarrollo. La sociedad con su conjunto de acciones y reacciones sociales da sustentación al orden jurídico, hay una realidad estatal, como hay una realidad social que se apoyan recíprocamente e intercambian consecuencias. Si la ley influye en las relaciones sociales, éstas a su vez, se infiltran en las relaciones jurídicas y le dan el vigor que requieren o el elemento que las elimina". (Serra Rojas, Andrés, 1998: 113-118).

El Estado¹⁶¹

El jurista Manuel Atienza, en su Introducción al libro intitulado Introducción al Derecho señala que hubo en 1931 un escritor que acumuló ciento cuarenta y cinco distintas definiciones acerca del Estado.¹⁶² No está en nuestro ánimo que en esta parte de nuestra investigación, rompamos este récord. Coincidimos con el mismo Manuel Atienza en el sentido de que pretender hallar una concepción acabada sobre el Estado, es una tarea difícil, porque —no es precisamente un concepto simple y claro— por las diversas corrientes de pensamiento.

Lo que se pretende aquí es la de establecer un panorama múltiple de las diversas concepciones que se han propuesto en cada una de las etapas del desarrollo del capitalismo y quedarnos con aquella que, en nuestra opinión, se adecúa al objeto de nuestra investigación. Tenemos en cuenta que, el Estado ha sufrido cambios muy notables a lo largo de la historia. Ahora, en la globalización de la economía mundial, el pensamiento jurídico y las mismas instituciones de los Estados-Nación están cambiando y, en este sentido, la polémica en torno a encontrar conceptos del mismo Estado, Soberanía y Seguridad Nacional; lejos de hallar consenso entre los estudiosos del Derecho y quienes detentan el Poder político, está aún lejos de tocar fondo. Dicha falta de acuerdo, obedece simple y sencillamente a que el escenario mundial es cambiante y —repleto de incertidumbre, dilemas e incógnitas— que, permita vislumbrar una figura del Estado-Nación, de Soberanía y Seguridad Nacional, acorde con el momento histórico que actualmente vive la Humanidad. Los Estados-Nación, ante la globalización de la economía mundial, se encuentran frente a estos nuevos retos y el diseño de una política internacional que tenga en cuenta los intereses de la comunidad de Estados-Nación.

¹⁶¹ EL 11 de julio de 1919, Vladimir Ilich Lenin, dictó una conferencia en la Universidad Sverdlov, Petrogrado, ciudad que posteriormente se denominó Leningrado (de 1924 a 1991). La conferencia se tituló *Acerca del Estado*, en ella dijo Lenin: —.el problema del Estado es uno de los problemas más complicados, más difíciles y, quizás, el más embrollado por los hombres de ciencia, los escritores y los filósofos burgueses—. (Lenin, Vladimir Ilich, 1986: 69). Creo que tal apreciación de la dificultad de hallar una comprensión del Estado ha sido reconocida por un gran número de estudiosos de la ciencias sociales, aquí solamente citaremos el pensar de algunos de ellos.

¹⁶² Cfr. Manuel Atienza, *ob. cit.* página 35.

Pensemos por un momento el movimiento religioso conocido como *La Reforma*, encabezado por Martín Lutero (1483, Eisleben, Alemania-1546, Eisleben, Alemania), y Juan Calvino (1509, Noyon Picardía, Francia-1564, Ginebra, Suiza), que sacudieron a Alemania, Suiza, Francia y Escocia, quienes constituyeron una manifestación de las contradicciones internas que se gestaron en el Feudalismo.

Recordemos que en este mismo periodo surge un nuevo devenir histórico conocido como el *Renacimiento Humanista*. Aquí, los lazos entre la ciencia y la filosofía quedan entrelazados para siempre. En Inglaterra destacó por su humanismo Tomás Moro Mártir (1478, Londres, Inglaterra-1535, Londres, Inglaterra), autor de *La Utopía*; Baruch de Spinoza (1632, Ámsterdam, Holanda-1677, La Haya, Holanda) con la más famosa de sus obras, la *Ethica*; John Locke (1632, Wrington, Somerest, Inglaterra-1704, Oates, Essex, Inglaterra), autor del *Ensayo sobre el Gobierno Civil* y el *Ensayo sobre el entendimiento humano*, obras que ejercieron una gran influencia en el ambiente político de Europa y los Estados Unidos de América.

La *Reforma* y el *Renacimiento*, son el reflejo de las contradicciones que se generan en la estructura económica de la sociedad, de tal forma que se van creando las condiciones para la conformación del Estado Moderno.

—El estado moderno,...es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: la iglesia y el imperio, la iglesia y el rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales...El estado moderno es una obra de arte, pero los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza y lo esculpieron para su recreo y para conservar su dominio sobre los sin-tierra-y-sin-riqueza, que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que había despertado el Renacimiento". (Cueva, Mario de la, 1986: 45-49).

Imaginemos, también, las diversas concepciones acerca del Estado formuladas tanto por quienes consideraban al Estado como un medio y no como un fin. Así como aquéllos que simpatizaban con una postura del Derecho Natural. Grocio (1583, Holanda-1645 Rostock, Alemania), Samuel Pufendorf (1632, Chemnitz, Sajonia-1694- Berlín), Jhon Locke y el mismo Juan Jacobo Rousseau se colocaban entre quienes consideraban al Estado como un medio y no como un fin en sí mismo.¹⁶³

Podemos seguir la lista con Nicolás Maquiavelo (1469, Florencia-1527, Florencia) o bien, Thomas Hobbes (1588, Malmesbury, Inglaterra-1679, Derbyshire, Inglaterra), Baruch Spinoza (Ámsterdam 1632-La Haya, 1677), Christian Wolff (1679, Breslau, Silesia-1754, Halle, Alemania) todos ellos representantes de la etapa del Renacimiento y de la Reforma.

Obligado resulta que, al abordar el tema del Estado moderno, la discusión se abra con la obra *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, en razón de que a él se le atribuye la idea e inclusive la denominación.

—Cantos Estados y cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas. Los principados se dividen en hereditarios y nuevos. Los hereditarios, en quien los disfruta, provienen de su familia, que por mucho tiempo los poseyó. Los nuevos se adquieren de dos modos: o surgen como tales en un todo, como el de Milán para Francisco Sforzia, que, generalísimo primero de los ejércitos de la república milanese, fue proclamado más tarde príncipe y duque de los dominios milaneses; o aparecen como miembros añadidos al Estado ya hereditario del príncipe que los adquiere, y tal es el reino de Nápoles para el monarca de España, el cual lo conserva desde el año 1442, en que Alfonso V, rey de Aragón, se hizo proclamar rey de aquel país. Estos Estados nuevos ofrecen a su vez una subdivisión, porque: o están habituados a vivir bajo un príncipe, o están habituados a ser

¹⁶³ Cfr. Cassirer, Ernst, 1985: 167.

libres; o el príncipe que los adquirió lo hizo con armas ajenas, o lo hizo con las suyas propias; o se los proporcionó la suerte, o se los proporcionó su valor”.¹⁶⁴

Los capítulos II (*De los principados hereditarios*), el capítulo V (*De qué manera deben gobernarse los Estados que, antes de ocupados por un nuevo príncipe, se regían por leyes propias*), el capítulo VI (*De los principados que se adquieren por el valor personal y con las armas propias*) y el capítulo X (*Cómo deben medirse las fuerzas de los principados*), conjuntamente con la cita que acabamos de transcribir nos ofrecen una idea de la manera en que Maquiavelo nos descubre al Estado y con éste, dibuja lo que habrá de ser la base —del poder del Príncipe—.

Hasta ahora todos los que hemos citado en los párrafos anteriores, enfocan sus estudios en el Estado, al mismo tiempo que son testigos del avance vertiginoso del capitalismo y el nacimiento del primer Estado moderno, caracterizado por poseer su propio ordenamiento unitario, exento de toda sujeción respecto a la Iglesia y al Imperio. En donde adquiere una particular estructura política, fincada en un orden jurídico. De forma tal que los individuos adquieren otra dimensión frente al Poder, que éste cuenta con la organización de los poderes públicos del Estado, que se caracteriza por la fundamentación y unidad jurídica distinguiéndose por dos circunstancias nuevas: —...la posición del individuo frente al Poder y (por) la organización de los poderes públicos del Estado...Ambos son el objeto de la normatividad, la materia de la Constitución” (Palacio, 1986:27).

No menos importante de nuestro recorrido histórico resulta citar a Juan Jacobo Rousseau (1712, Ginebra, Suiza-1788, Ermenoville, Francia) quien Sostenía que el pertenecer al Estado, bajo las condiciones del contrato social, de ninguna manera pierden los individuos su libertad e igualdad. A través del contrato social, es posible la salvaguarda de la seguridad, libertad civil (distinta de la libertad

¹⁶⁴ Véase Maquiavelo, Nicolás (Edición Electrónica 2004) *El Príncipe*. Edición Original: Florencia 1513 en <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/>, consultada el 27 de febrero de 2009. También en Maquiavelo, Nicolás (1971). *El Príncipe*, 1ª edición, México, Edit. Porrúa.

natural) y la garantía sobre su propiedad. El Estado se integró a través del contrato social, la voluntad general se expresó a través del consentimiento unánime de los ciudadanos.

El filósofo Immanuel Kant (1724, Königsberg, Reino de Prusia-1804, Königsberg, Reino de Prusia), consideraba al Estado como —una unión de una pluralidad de hombres bajo leyes jurídicas” La función única del Estado es la de garantizar el cumplimiento del Derecho. El Estado no debe intervenir en las actividades de los individuos, por el contrario, debe limitarse a garantizar el goce de sus derechos.

George Wilhelm F. Hegel (1770, Stuttgart-183, Berlín, Alemania), para quien: —El Estado es la realidad de la Idea ética (o sea el reino de Dios sobre la tierra); es el Espíritu ético en cuanto voluntad manifiesta, clara para sí misma, sustancial, que piensa y se sabe, y que cumple lo que sabe y cómo lo sabe....El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad...Pero el Estado tiene una relación muy distinta con el individuo: el individuo mismo tiene verdad, objetividad y eticidad sólo como miembro del Estado, pues el Estado es el Espíritu absoluto...El Estado se manifiesta como: a). Constitución o Derecho político interno;...b). Derecho político externo (Derecho Internacional Público)... c). Idea Universal,... Historia Universal” (Hegel, 1985:242-246).

Carlos Marx (1818, Tréveris, Prusia- 1883, Londres, Inglaterra), sostiene: —En realidad, el Estado no es más que una máquina para la opresión de una clase por otra, lo mismo en la república democrática que bajo la monarquía; y en el mejor de los casos, un mal que se transmite en su lucha por la dominación de clase.¹⁶⁵” (Marx, 1971:465).

¹⁶⁵ Esta percepción del Estado debe interpretarse a la luz del momento histórico en que vivió Carlos Marx, —en la que se observa una escasa participación política— y quienes lo hacían, lo realizaban desde la clandestinidad y era manifiesta el carácter represivo del Estado (Francia, Prusia, Alemania, Rusia). Ahora bien, resulta conveniente asentar aquí, que la idea que tiene Marx, acerca de la *dictadura del proletariado*, idea que se ha deformado por mucho tiempo. El alemán, considera la *dictadura del proletariado* como elemento provisional para transitar a la democracia.

Por su parte, Federico Engels (1829, Barmen, Prusia-1895, Londres, Inglaterra), escribió: —..no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es —al realidad de la idea moral”, —ni la imagen y la realidad de la razón”, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismo irreconciliable que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del —orden””. (Engels, 1970:170).

Resulta ser acertada la expresión de Marx al considerar a contrario de Hegel, que el Estado es la *sociedad en acción*, en un eterno movimiento dialéctico y en una estrecha relación entre el Estado mismo y el Derecho.

Sin duda, los conceptos tanto de Carlos Marx como de Federico Engels, se ubican dentro de la corriente del materialismo histórico y más aún dentro de una postura sociológica que, desde muestra perspectiva, coincide con los hechos y no podemos hacerla a un lado. La misma postura sociológica es la adoptada como veremos por Georg Jellinek quien se vio influenciado de alguna manera por Karl Friedrich Wilhelm Gerber (1823, Ebeleben, Kyffhäuserkreis, Turinga-1891, Dresde), quien en su obra *Fundamentos de un sistema del derecho político alemán*, traza los elementos que permiten concebir el derecho político desde un punto de vista exclusivamente jurídico y, no desde la filosofía o la misma política como se había venido estudiando. —Epunto de vista jurídico —escribe— en el Estudio del Estado, considera ante todo este hecho: que el pueblo se ha convertido, gracias al estado, en colectividad jurídica, consciente de sí misma y capaz de querer, o en otros términos, que el pueblo se eleva mediante el Estado a

Así la dictadura, significa que la mayoría no debe vacilar en gobernar de acuerdo a sus intereses. (Cfr. Attali, Jacques, 2007: 146).

personalidad jurídica”,¹⁶⁶ lo que lo coloca como uno de los estudiosos del derecho y que aporta suficientes elementos para lo que hoy conocemos como Derecho Público.

Por su parte, Georg Jellinek¹⁶⁷ (1851, Leipzig, Alemania-1911, Heidelberg, Alemania), establece cuáles son, desde su perspectiva los elementos del Estado, escribió:

—La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea el poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina *territorio*...El territorio como momento que corresponde al Estado en cuanto *sujeto*, es el fundamento de la función negativa que corresponde al Estado en el derecho internacional.

La exigencia que dimana de la personalidad internacional del Estado, de que todos los Estados extranjeros se abstengan de realizar acciones injustas que lesionen sus intereses, refiérase igualmente a la integridad espacial del Estado...El territorio es, en segundo lugar fundamento espacial para que el estado pueda desplegar su autoridad sobre todos los hombres que viven en él, ya sea ciudadanos propios o de un país extraño...Los hombres que pertenecen a un Estado forman parte en su totalidad la población del mismo. La dominación (*Herrschen*), [*imperium*] es la cualidad que diferencia al poder del Estado de todos los demás poderes...Este principio corresponde a las relaciones de los modernos Estados. Antes de la consolidación de éstos, desde el comienzo de la época moderna, no había podido tener aplicación. Se trata, pues, de una categoría histórica...” (Jellinek, Georg, 2004: 368-397).

¹⁶⁶ Citado por Fernando de los Ríos Urruti en introducción al libro de Jellinek, Georg (2004). *Teoría General del Estado*, 2ª reimposición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, p. 16.

¹⁶⁷ Andrés Serra Rojas, califica la postura de Jellinek como la “concepción de dos caras”

Concepción que muy pronto es acogida por una gran cantidad de estudiosos del Derecho, pues mostró toda una innovación en la academia.

En los siglos XIX y XX, el Estado adquiere nuevas dimensiones y los diversos pensadores de la filosofía, la política, la sociología, y el Derecho, han venido plasmando cada uno de ellos su propia concepción y teoría del Estado, así como de su estructura, los fines y justificación, pasando por las distintas formas e instituciones. De tal manera, podemos citar a: Max Weber (1864, Erfurt, Alemania-1920, Múnich, Alemania), R. Carré de Malberg, Hans Kelsen (1881, Praga-1973, Berkeley, California, EUA), Carl Schmitt (1888, Plettenberg, Alemania-1985), Herman Heller (1891, Teschen, Alemania-1933, Madrid, España), Antonio Gramsci (1891, Ales, Cerdeña-1937, Roma, Italia), Giorgio Del Vecchio (1878, Bolonia-1970, Génova), Evgeny B. Pashukanis (1891-1937), Pëtr Ivanovic Stucka (1865, Riga, Moscú 1932), André Hauriou (1897-1973), Maurice Duverger (1917, Angulema, Francia), Nicos Poulantzas (1936-1979, greco-francés), Jürgen Habermas (Düsseldorf, 1929), Manuel Atienza, Mario de la Cueva, Eduardo García Máynez, Héctor Fix-Zamudio, Andrés Serra Rojas y Jorge Fernández Ruíz.

Max Weber, señalaba que desde la óptica de la sociología, el Estado no era posible definirlo por el contenido de lo que hace, sino que éste sólo puede conceptuarse —a partir de un *medio* específico—, y dicho medio corresponde a la violencia. De tal manera que él define al Estado como —aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del —territorio” es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”. (Weber, Max, 1984:1056).

Esto es así, asegura Weber, porque de no ejercer la violencia o coacción legítima una asociación, en su caso el Estado, éste desaparecería y sólo permanecerían las —construcciones sociales—, es decir las sociedades.

R. Carré de Malberg por su parte, señala: —~~Se~~ Se examinan los hechos, es decir las diversas formaciones políticas a las cuales, por costumbre establecida, se da el nombre de estado, se comprueba que los elementos constitutivos que forman cada uno de estos Estados se reducen esencialmente a tres: Un Estado es por lo tanto, ante todo, una comunidad humana. El Estado es una forma de agrupación social...El segundo elemento constitutivo de los Estados es el territorio...El territorio es, pues, uno de los elementos que permiten que la nación realice su unidad...Finalmente, y por encima de todo, lo que constituye un Estado es el establecimiento, en el seno de la nación, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional". (Carré de Malberg, 2001: 21-26).

Hans Kelsen, en un primer momento estima que, el Estado, considerado como una organización política, es un orden jurídico relativamente centralizado y que concebido como una comunidad social, sólo puede constituirse a través de un orden normativo. —~~Só~~ Sólo puede constituirse mediante *uno* de esos órdenes (al punto de identificarse con él), el orden normativo que constituye el Estado, sólo puede ser orden coactivo relativamente centralizado".¹⁶⁸

Kelsen, desde la óptica tradicional de concepción del Estado, concebido como ente social en la que éste, se compone de —tres elementos: la población del Estado, el territorio estatal y el llamado poder estatal, ejercido por un gobierno estatal independiente—, es de la opinión que dichos elementos, sólo pueden determinarse jurídicamente, —es decir, sólo pueden ser entendidos como la validez y los dominios de validez de un orden jurídico...Así el Estado queda definido, en cuanto sus elementos esenciales son la población estatal, el territorio estatal y el poder estatal, como un orden jurídico relativamente centralizado, limitado en su

¹⁶⁸ Kelsen, Hans (1983). *Teoría Pura del Derecho*, 3ª reimpresión, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 292.

dominio de validez territorial y temporal, soberano o inmediatamente determinado por el derecho internacional, eficaz en términos generales”.¹⁶⁹

A saber, Hans Kelsen también visualiza al Estado como una persona jurídica, es decir, —como un sujeto activo—, investido de derechos y obligaciones, que, se materializan como tales, en la esfera internacional.

Ahora bien, Hans pretende dar claridad a su concepción del Estado y considera que, definir al Estado es una tarea difícil, en virtud de las diversas ópticas con que se pretende especificar ya sea en un sentido amplio o restringido. Para nuestro autor, el Estado puede visualizarse como una —personificación del orden jurídico nacional—, señala: —El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye. Desde un punto de vista jurídico, el problema del Estado aparece, pues, como el problema del orden jurídico nacional. El derecho positivo asume empíricamente la forma de órdenes jurídicos nacionales conectados entre sí por un orden internacional.”. (Kelsen, Hans, 1988: 215-216).

De manera que, para Kelsen, no existe un derecho en sentido absoluto, sino diversos sistemas de normas jurídicas. Si se observa, el creador de la Teoría pura del Derecho, el Estado es la suma de normas coactivas (derecho positivo) y, en este sentido, identifica a aquél con el Derecho; deja de lado las relaciones sociales y el lazo que existe entre la sociedad, el Derecho y el Estado.

Carl Schmitt, es identificado como el jurista a quien Adolfo Hitler prefirió. En Schmitt, encontramos la perfecta —negación del Estado liberal—, a quien concibe como una forma de organización política que pertenece al pasado, que éste no era otro sino el heredero de la monarquía absolutista a quien, en su momento le opuso

¹⁶⁹ *Íbid.* p. 294.

la democracia y, logra establecer la unidad nacional.¹⁷⁰ Schmitt, parte de la tesis de que la política debe mirarse a través del fenómeno de lo político [que] se hace comprensible solamente a través de su relación con la posibilidad real de establecer agrupamientos del tipo amigo-enemigo, más allá de los juicios de valor religiosos, morales, estéticos o económicos que de lo político se hagan a consecuencia de ello". (Schmitt, Carl, 1932: 8).

Con esta idea, parte de la siguiente consideración muy en boga, según él, de considerar el concepto de Estado, en el que se reconoce —el concepto de lo político—, agrega que:

—De acuerdo a su sentido semántico y como fenómeno histórico el Estado es la condición especial de un pueblo, y a saber: la condición determinante dado el caso decisivo y por ello, frente a los muchos *status* individuales y colectivos imaginables, el *status* a secas. Más por el momento no se puede decir. Todas las demás características de este conjunto abstracto — *status* y pueblo — obtienen su sentido a través del carácter adicional de lo político y se vuelven incomprensibles cuando se malinterpreta la esencia de lo político... En general lo "político" es equiparado con lo "estatal" o, al menos, se lo relaciona con ello. El Estado aparece, pues, como algo político; y lo político como algo estatal — evidentemente un círculo insatisfactorio".¹⁷¹

En Schmitt, el Estado, es una unidad organizada de pueblos, es una unidad política, que dicha unidad se debe precisamente a su carácter político, — internamente apaciguada, territorialmente cerrada sobre sí e impermeable para extraños— y, en el que el concepto de lo político, se encuentra centrado en el criterio —amigo-enemigo—, tesis que permea con lo que fuera el Estado fascista construido por el régimen nazi, tanto al interior como al exterior.

¹⁷⁰ Cfr. Del Palacio Díaz, Alejandro, 1986: 46.

¹⁷¹ Loc. Cit. p. 8.

La tesis de amigo enemigo, la explica Schmitt como: "Enemigo" es sólo un conjunto de personas que, por lo menos de un modo eventual — esto es: de acuerdo con las posibilidades reales — puede *combatir* a un conjunto idéntico que se le opone. Enemigo es solamente el enemigo *público*, porque lo que se relaciona con un conjunto semejante de personas — y en especial con todo un pueblo — se vuelve *público* por la misma relación. El enemigo es el *hostis*, no el *inmicus* en un sentido amplio; el *polemios*, no el *echthros*".¹⁷²

Más adelante apunta Carl Schmitt lo siguiente: –Al Estado, en su calidad de unidad política esencial, le corresponde el *jus belli*; es decir: la posibilidad real, de determinar, y dado el caso de combatir, a un enemigo en virtud de una decisión autónoma... El Estado como unidad política determinante ha concentrado en sí mismo una atribución enorme: la posibilidad de librar una guerra y, con ello, la de disponer sobre la vida de los seres humanos. Y esto es así porque el *jus belli* contiene un atributo semejante: significa la doble posibilidad de exigir de los miembros del pueblo propio el estar dispuestos a matar y a morir con el objeto de matar a las personas ubicadas del lado del enemigo.

Sin embargo, la tarea de un Estado normal consiste en lograr, por sobre todo, una pacificación completa *dentro* del Estado y su territorio; construir "la tranquilidad, la seguridad y el orden" para crear con ello la situación *normal* que es condición para que las normas jurídicas puedan imperar en absoluto desde el momento en que toda norma presupone una situación normal y ninguna norma puede ser válida en una situación que la desafía de modo completamente anormal".¹⁷³

Ideas de una concepción del Estado que como ya lo apuntamos, dieron sustento y justificación jurídica al Estado nazi.

¹⁷² *Ídem.* p. 13.

¹⁷³ *Ídem.* pp.21-22

Herman Heller, realizó un gran esfuerzo por construir una teoría científica del Estado y toma partido por la —razón metódica—, en donde tiene en cuenta los aspectos sociológicos, elementos abandonados tanto por Hans Kelsen (orden normativo, positivismo), como por el propio Carl Schmitt (centro del Poder), tópicos que se quedan en lo abstracto y aislado.

El Estado hay que explicarlo de la conexión social total. El Estado social¹⁷⁴ de Derecho se debe, sin duda, a Herman Heller.

Antonio Gramsci, el pensamiento de este autor, ha trascendido e influido a varios autores del siglo XX. Resulta un tanto cuanto difícil intentar construir una idea acabada acerca del Estado, sobre todo, si partimos del carácter fragmentario de los diversos documentos que escribió durante su cautiverio y que se han dado en llamar *cuadernos de la cárcel*.¹⁷⁵

No obstante lo anterior, aquí sólo daremos cuenta de una visión, general que Gramsci expone acerca de su concepción del Estado, misma que se percibe en una carta que envía a Tatiana Schucht (su cuñada), en septiembre de 1931, en la que expresa de la mejor manera su concepción ampliada acerca del Estado quien

¹⁷⁴ Sobre el Estado social véase a García-Pelayo, Manuel (1996). Las transformaciones del Estado contemporáneo, 10ª reimpresión, España, Edit. Alianza Universidad, páginas 18 y siguientes. García-Pelayo escribe: En términos generales, el Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (por lo que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos...Las condiciones históricas que han hecho posible el desarrollo de esta nueva función del Estado que ni es socialista, ni es capitalista en el sentido clásico del concepto, sino que corresponde con la etapa del neocapitalismo son, de un lado, un reto histórico, una necesidad de resolver problemas agobiantes irresolubles dentro de la estructura del estado liberal de la sociedad del *Hochkapitalismus* y, de otro lado, las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial". (pp.18-19). También, García-Pelayo se enfoca en aspectos como el de la interacción del Estado y la sociedad, los valores y fines del Estado social, el Estado social como Estado distribuidor, como manager, comunidad nacional y sociedad integrada, el Estado social y la democracia, el Estado social y el Estado de Derecho, el Estado social y el sistema económico. En el trasfondo de toda esta exposición subyacen dos hechos históricos: la crisis económica de 1929 y los resultados producidos después de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁷⁵ Antonio Gramsci, estuvo recluido en la cárcel de 1926 a 1937, es decir durante la era del terror fascista en Italia.

escribió: —~~Y~~ amplió mucho...la noción de intelectual y no me limito a la noción corriente, que se refiere a los grandes intelectuales. Este estudio me lleva también a *ciertas determinaciones del concepto de Estado*, que generalmente se entiende como sociedad política (o dictadura, o aparato coactivo para configurar la masa popular según el tipo de producción y la economía en un momento dado); y no como *equilibrio de la sociedad política con la sociedad civil* (o hegemonía de un grupo social sobre la sociedad nacional entera, ejercida a través de organizaciones que suelen considerarse privadas como la Iglesia, los sindicatos, las escuelas, etcétera)". Citado por Coutinho, Carlos Nelson, 1986: 113.

De lo anterior, se deduce que Antonio Gramsci al plantear su idea del sentido amplio del Estado, tiene en cuenta dos elementos: El primero corresponde a la sociedad política o en sentido estricto al Estado mismo o el Estado-coerción, mediante los cuales la clase dominante mantiene para sí el monopolio legal de la coerción y de la violencia (mediante las —burocracias ejecutivas—, la policía el ejército. Mientras que el segundo, corresponde a la llamada sociedad civil (conjunto de organizaciones a quienes corresponde el diseño y difusión de las ideologías, las escuelas, la Iglesia, los partidos políticos, los sindicatos, los intelectuales, los periodistas, los medios de comunicación de masas, etcétera). Estos dos elementos conforman el Estado.

Más aún, Gramsci, al criticar la postura que identifica al Estado con el gobierno, considera que —en la noción general de Estado entran elementos que deben ser referidos a la sociedad civil (se podría señalar al respecto que el Estado = sociedad política + sociedad civil,¹⁷⁶ vale decir hegemonía revestida de coerción)" (Gramsci, Antonio, 1986: 165).

¹⁷⁶ Gramsci en una de sus Notas de la Cárcel, le da un connotación hegeliana, sostiene la idea de sociedad civil, entendida en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la entera sociedad, como contenido ético del Estado" (Gramsci, Antonio, 1977: 209).

Antonio Gramsci, en una de sus tantas notas apunta: —EEstado representa la fuerza coercitiva y punitiva de reglamentación jurídica, de un país”. (Gramsci, Antonio, 1977:90).

Otra: —EEstado, en cuanto es la misma sociedad ordenada, es soberano. No puede tener límites jurídicos; no puede tener límites en los derechos públicos subjetivos, ni puede decirse que se auto limita. El derecho positivo no puede ser límite del Estado ya que puede ser modificado en cualquier momento por el Estado mismo en nombre de nuevas exigencias sociales”. (Loc.cit. p. 159).

Debemos tener en cuenta que esta caracterización del Estado de Gramsci, corresponde a lo que en su momento representa el Estado italiano y sobre él enfoca su estudio, —le interesa analizar el proceso de creación y conservación— del Estado, para de ahí concebir el rol que juegan los conceptos de hegemonía y dictadura del proletariado.

Giorgio Del Vecchio, sostiene que el uso de la palabra Estado considerado como una sociedad políticamente organizada es de reciente creación y tiene sus comienzos en la Edad Moderna con Nicolás Maquiavelo. Escribe: —~~Ap~~ aquella forma de sociedad que llamamos Estado, se funda esencialmente..., en el vínculo jurídico...Podemos definir el Estado como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico” (Vecchio, Giorgio Del 1956: 95-96). Nuestro autor considera como elementos de que consta el Estado a: el pueblo, el territorio y el vínculo jurídico.

Al analizar el primer elemento afirma: —Lapalabra pueblo...designa propiamente una multitud de individuos vinculados en un orden estable de vida, por virtud de un sistema jurídico uniforme y autónomo...El vínculo jurídico se da, pues, de hecho, unido a otros vínculos que surgen y se desenvuelven juntamente con aquél...un Estado debe de constar de un número de individuos bastante grande para hacer

posible una organización independiente y autárquica de su vida y de sus oficios y servicios...Con el concepto de pueblo no ha de confundirse el de *nación*.

La nación denota una comunidad de vida que no siempre coincide con la comunidad de vínculo jurídico o político...Como elementos constitutivos de la nación, se suelen indicar, además de la tradición histórica, la cultura, el lenguaje, la religión...el Estado no es una alianza temporal en vista de un fin particular, sino un sistema permanente que incluye en general todas las manifestaciones de la vida de un pueblo, no puede menos de implicar un dominio tanto sobre la colectividad popular cuanto sobre el territorio en el que ésta tiene su sede...resulta necesario que delimite la porción terrestre sobre la cual se extiende la autoridad jurídica del Estado.. Mientras que el pueblo y el territorio son coeficientes y presupuestos de hecho del Estado, lo que en él constituye propiamente la esencia, es aquél vínculo, o mejor dicho, aquel sistema de vínculo, por cuya virtud una multitud de personas halla la propia unidad bajo la forma del derecho”.(Ídem. pp. 97-114).

Como se observa, Del Vecchio, deriva la concepción del Estado, a partir de consideraciones sociológicas, tiene en cuenta, las funciones más importantes de su actividad, su misión (realización de la justicia), sus relaciones con otros organismos, así como los problemas que esto implica. Para nuestro autor, el Estado constituye el núcleo —y también el *subiectum* o sujeto del orden jurídico—, que brota no del Estado sino del quehacer humano, toda vez que, toda sociedad tiende a crear su propio derecho y, en consecuencia, le da sustento y carácter jurídico al Estado y le establece sus límites.

Pëtr Ivanovic Stucka, se destacó por ser el primer Comisario del Pueblo para la Justicia al triunfo de la Revolución de 1917 en Rusia y posteriormente fue designado presidente del Tribunal Supremo de la Unión Soviética.

Stucka, en la construcción de una idea acerca del Estado, parte del cuestionamiento: ¿qué es el Derecho? Para el jurista, el Derecho al que se refiere según él —la casta de juristas— quienes lo dividen en dos tipos: derecho objetivo (conjunto de todas las normas jurídicas) y derecho subjetivo (la libertad de realizar en interés propio, los aspectos reconocidos por las normas jurídicas).

Para Stucka, el Derecho representa un sistema de relaciones sociales a las que les da orden; pero también, el Derecho contiene un elemento distintivo que consiste en servir a la clase dominante mediante el Estado, cuya misión es la de garantizar los intereses de la clase dominante.

Así, —era la sociedad dividida en clases todo derecho es un derecho de clase, en interés de la clase dominante, de la clase que se halla en el poder...El carácter de clase del derecho consiste en que tiene como contenido la defensa del interés de la clase dominante. Por su contenido, por tanto, el derecho es un sistema de relaciones sociales; un ordenamiento determinado de esas relaciones sociales; el conjunto de las normas es solamente la *forma de actuación o de mantenimiento* de ese ordenamiento. El primero, en cuanto ser social, determina al segundo en cuanto consciencia, lo cual no excluye la influencia de la consciencia sobre el mismo ser". (Stucka, Pětr Ivanovic, 1974: 283).

De lo anterior, se advierte entonces que, el Estado para Stucka es también clasista, constituye la fuerza organizada de la clase dominante. Ahora bien, cuando nuestro autor analiza el papel del Estado en la etapa de transición de lo que él llama del capitalismo al socialismo, —el *Estado* es un *presupuesto indiscutible* para la existencia y para la conservación de la propiedad privada y *del derecho en general*." (Ídem., p. 302).

Considera necesaria la existencia del Estado para la —construcción socialista en el más amplio sentido de la palabra—.

André Hauriou: —Si se considera al Estado desde el punto de vista sociológico, cabe dar la siguiente definición: un Estado es una agrupación humana, fijada en un territorio determinado y en la que existe un orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción. (Hauriou, André, 1980: 118-119).

Esto nos lleva de la mano a destacar que en el diseño de las diversas concepciones, el momento histórico que se presente o bien, el forjamiento de un nuevo paradigma sea en el derecho, la política, la filosofía o cualquier otra ciencia, está presente que: —En la producción social de su existencia, los hombres establecen determinadas relaciones, necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un determinado estadio evolutivo de sus fuerzas productivas materiales. La totalidad de esas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la cual se alza un edificio...jurídico y político, y a la cual corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material determina el proceso social, político e intelectual de la vida en general. No es la conciencia de los hombres lo que determina su ser, sino, por el contrario, es su existencia social lo que determina su conciencia” (Marx, 1986:4-5)

Maurice Duverger, según este autor, el objetivo de su obra no es la de establecer definiciones rigurosas de las instituciones políticas, sino de proporcionar una primera idea. En este sentido, considera que el Estado posee dos acepciones: la primera, Estado-gobierno, como el —conjunto de la organización gubernamental, el conjunto de los gobernantes (poseedores del poder político) —. La segunda cuando nos referimos a los países conformados por —comunidades humanas de un tipo particular, naciones soberanas—, es decir, Estado-nación. Esta segunda connotación, resulta ser más amplia que la primera y es, por consecuencia, la que mayor significado posee.

—El Estado-nación es una agrupación humana, una comunidad que se distingue de las otras por diversos criterios: los lazos de solidaridad son particularmente intensos, la organización es particularmente potente. La diferencia entre el estado y las otras agrupaciones humanas es más de grado que de naturaleza”. (Duverger, Maurice, 1996:45).

Duverger estima que los Estado-nación, que son agrupaciones humanas se distinguen de otras formas de asociación, ya que éstas se encuentran mejor organizadas políticamente y resultan ser más complejas. De esta complejidad se derivan características especiales como sería una acentuada división del trabajo entre los gobernantes (legisladores, los encargados de aplicar a la comunidad la ley, los administradores, quienes dirimen las controversias, es decir los jueces). También en el Estado puede observarse un sistema organizado de sanciones, cuyo objeto es la de permitir que los gobernantes sean obedecidos —por los miembros de la comunidad: organización policiaca...organización judicial, encargada de pronunciar las sanciones a los culpables,...organización penitenciaria...El Estado, finalmente, dispone de la mayor fuerza material para hacer ejecutar sus decisiones.”(Íbid. pp. 45-46).

Otra de las características que poseen las agrupaciones humanas, la comunidad nacional, además de ser las mejor organizadas, poseen el sentido de la solidaridad, estos dos rasgos le brindan al Estado la supremacía en un sentido absoluto, así el Estado, es soberano. —La autoridad soberana no depende de ninguna otra, sino que, por el contrario, todas las demás dependen de ella. El problema de la soberanía en el Estado es el problema esencial de la teoría del poder...La soberanía del estado traduce, en el plano teórico y jurídico, el hecho de su supremacía material”. (Íbid. p. 53).

Finalmente, a Duverger no se le escapa que el Estado se encuentra interrelacionado con otras comunidades, aspecto que tiene que ver con el Derecho internacional en una relación de Estado-nación.

Nicos Poulantzas, parte su análisis de la teoría del Estado con base en las ideas planteadas por Carlos Marx, en el sentido de considerar al Estado como un órgano de dominación de clase. Poulantzas critica aquellas posturas que desvirtúan tal concepción; en este sentido, señala que las clases dominantes no son homogéneas, escribe: —Respecto a las clases dominantes, y en particular a la burguesía, el Estado tiene un papel principal de *organización*. Representa y organiza, en suma, el interés político a largo plazo del *bloque en el poder*, compuesto de varias fracciones de clase burguesas (porque la burguesía se divide en fracciones de clase)...El Estado constituye, por tanto, la unidad política de las clases dominantes: instaura estas clases como clases dominantes. Este papel fundamental de organización no concierne por otra parte, a un solo aparato o rama del Estado (los partidos políticos), sino, en grados y a títulos diversos, al conjunto de sus aparatos, incluidos los aparatos represivos por excelencia (ejército, policía, etc.), que también participan en este papel”. (Poulantzas, Nicos, 1991: 152).

Jürgen Habermas, constituye uno de los filósofos contemporáneos que mayor renombre internacional posee por sus aportaciones a la filosofía del Derecho. Al plantarse la interrogante: ¿Tiene futuro el Estado Nacional? Para dar respuesta a esta interrogante considera necesario aclarar los conceptos de Estado y Nación; considera además, *la nueva forma de integración social, la tensión entre nacionalismo y republicanismo, la unidad de la cultura política en la multiplicidad de las subculturas, los límites del Estado nacional: restricciones de la soberanía interna y; finalmente, superación del Estado nacional: abolición o conservación.*

Con relación al primer punto, Habermas señala: —Según la comprensión moderna, »Estado« es un concepto definido jurídicamente que en el orden material hace referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; en términos espaciales, se refiere a un territorio claramente delimitado; y, socialmente, a la totalidad de los miembros, es decir, al »pueblo propio de un Estado« (*Staatsvolk*). La dominación estatal se establece en las formas propias del derecho positivo, y el »pueblo propio de un Estado« constituye el portador del

ordenamiento jurídico restringido al ámbito de validez del territorio estatal". (Habermas, Jürgen, 1999: 83).

El poder estatal soberano, según Habermas, se integra y manifiesta al interior del Estado mediante el mantenimiento de la paz interior a través de una organización administrativa profesionalmente especializada en cuestiones jurídicas, apoyada por los cuerpos policíacos y militares, de esta forma, monopoliza el uso legal la fuerza y la violencia y mantiene las fronteras del territorio. En el ámbito internacional, se coloca como igual frente a otros poderes y Estados y compite en igualdad de derechos, dependiendo esto último del mayor o menor poder que posea dicho Estado. —La soberanía interior presupone la capacidad de imponer el ordenamiento jurídico estatal; la soberanía exterior, la capacidad de autoafirmación en la competencia anarquista por el poder entre Estados. El Estado moderno es simultáneamente Estado administrativo y Estado fiscal, lo que significa que se limita esencialmente a tareas administrativas". (*Ibid.* p. 84-85).

Manuel Atienza, considera que intentar definir el concepto de Estado —no es precisamente un concepto simple y claro...el término «Estado» debe reservarse para el caso de las sociedades relativamente complejas, las cuales cuentan con un centro de autoridad concentrada que dispone de un monopolio de instrumentos coercitivos para hacer cumplir las disposiciones de esa autoridad...Consideramos al Derecho y al Estado como fenómenos doblemente históricos: son fenómenos que varían en el espacio y en el tiempo, y que no han existido siempre...El Derecho y el estado sólo aparecen en aquellas sociedades en las que surge un cierto tipo de conflicto social para cuya resolución o atenuación se requiere la existencia de normas cuya eficacia sólo puede asegurarla el uso masivo e institucionalizada de la fuerza física...Los conceptos de «Derecho» y «Estado» son, pues, «conceptos conjugados» (Bueno), que no pueden comprenderse el uno separado del otro. Pero esta conexión se acentúa todavía más con la aparición del Estado moderno, en cuanto órgano que monopoliza el uso legítimo de la fuerza física". (Atienza, Manuel, 2007: 35-37).

Para Atienza, el Estado es una organización social que ha venido evolucionando a través del tiempo y de la historia. Asimismo, el Estado moderno es una organización política, caracterizado por concentrar y monopolizar el Poder así como el empleo de la fuerza física. Que el Estado se apoya en un conjunto de normas que provienen de éste y que éstas sólo son eficaces en la medida en que es utilizada la fuerza física apoyada en el mismo cuerpo de normas. El desarrollo histórico del Estado, también denota que éste nace como un poder soberano, surgido del llamado pacto social.

Manuel Atienza, tiene en cuenta aspectos importantes acerca del Poder que ejerce el Estado, del cual identifica los siguientes tipos: el Poder político, el Poder económico y el Poder ideológico, éstos últimos subordinados al primero quien es el que detenta —los instrumentos necesarios para ejercer la fuerza física— y por tanto es el poder supremo.

Mario de la Cueva, el ilustre Maestro, más que ofrecer un concepto acabado del Estado, identifica dos corrientes dentro del pensamiento que tratan de explicar al Estado: *La concepción idealista y la concepción realista*; la primera atribuye —~~un~~ realidad específica al estado, han sido elaboradas por los corifeos de los absolutismos y los totalitarismos”.¹⁷⁷

El Maestro como él mismo señala, se coloca en la postura realista —~~de~~ la visión que encontramos en las obras de Duguit, de Laski, de Marx, de Jouvenal y de Duverger, contiene la explicación verdadera del fenómeno político, de donde hemos deducido, si es que de verdad se quiere salvar la esencia de lo humano, que es precisamente derrocar al fantasma, desenmascarar al estado, presentarlo tal como es, como se ha desempeñado en la historia: *una organización que ha servido y sirve a los dueños de los esclavos, a los propietarios de la tierra, a la nobleza y a la burguesía para dominar a las grandes masas humanas y explotar su trabajo*”. (Cueva, Mario de la, 1986: 9).

¹⁷⁷ Cueva, Mario de la, 1986: 9.

Tal concepción se acerca mucho a la idea de Lenin, en el sentido de que para estudiar desde un punto de vista científico, debe emprenderse el estudio del origen y desarrollo del Estado.

—Esta cuestión debe fijarse uno, ante todo, en que no siempre ha existido el Estado. Hubo un tiempo en que el Estado no existía. Este aparece en el lugar y en la época en que surge la división de la sociedad en clases, cuando aparecen los explotadores y los explotados...Entonces no existía el Estado, no existía un aparato especial para aplicar sistemáticamente la violencia y someter a los hombres a dicha violencia. Este aparato es lo que se llama Estado...Cuando aparece ese grupo especial de hombres, que no se ocupa de otra cosa que de gobernar y que para hacerlo necesita un aparato especial de coerción, de sometimiento de la voluntad ajena a la violencia —cárceles, destacamentos especiales, tropas, etc. —, es cuando aparece el Estado...El Estado es una máquina para mantener el dominio de una clase sobre otra” (Vladimir, I. Lenin, 1986: 72-78).

Para el Maestro De la Cueva, el Estado contemporáneo, constituye un ente abstracto, muy distinto del pueblo y de la forma de gobierno que, no obstante, es quien posee la titularidad de la soberanía y por consecuencia de la potestad de imponer el Derecho. El Estado contemporáneo, en la perspectiva del Maestro, — representa una estructura nueva que exige— una connotación acorde con la época presente.

Eduardo García Máynez, inspirándose en Georg Jellinek, escribió: —El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: La población, el territorio y el poder. El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la

ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Mas no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio háyase en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico” (García Máynez, 1972:98).

Para el Doctor Héctor Fix Zamudio, el —Estado no es sino la expresión de la unidad de todos los actos jurídicos que constituyen el orden nacional...Ahora bien, en la medida en que el orden jurídico nacional, es sólo un conjunto de normas, esto es, el Estado, tiene una dimensión temporal, espacial y personal. El territorio es el ámbito o dimensión espacial del Estado...el territorio de un Estado es ahí donde valen las normas jurídicas que lo constituyen. El Estado posee, en tanto que compuesto de normas, una dimensión personal. El pueblo del Estado es, pues el conjunto de todos los individuos cuya conducta se encuentra regulada por las normas jurídicas del Estado, siendo el Estado un orden jurídico del poder del Estado, tendrá que ser un poder jurídico o bien un poder que sea consecuencia de la formación jurídica”. (Soberanes José Luis y Héctor Fix Zamudio, 1996: 29-32).

Como se advierte, el concepto de Estado, contiene los elementos fundamentales definidos por la las teorías clásicas de aquél, es decir, una población, un territorio y un orden jurídico nacional, que fundidos en un todo, constituyen el Estado.

El Dr. Andrés Serra Rojas, señala que el concepto científico del Estado es: —un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población — elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado—, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo...Queremos insistir que el estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior, a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo... Para llegar a un concepto cabal de estado no podemos enhebrar sólo factores jurídicos.

La historia nos enseña cómo se logra ese monopolio del poder coactivo; la sociología y la economía nos muestran las fuerzas que entran en juego para crear un supremo instrumento de vida social que es el poder soberano”¹⁷⁸.

Sin duda, esta visión del Estado, en nuestra opinión, tiene en cuenta los tres elementos considerados por las diversas corrientes: la sociedad, el Estado y el Derecho, triada que vive en una interrelación indisoluble y que interactúa en constante cambio y evolución.

Son condiciones sociales de existencia en las que actualmente vivimos, de la globalización de la economía mundial, que nos obligan a determinar una nueva visión acerca del Estado-Nación y del papel que debe desempeñar en el ámbito internacional.

Con esta óptica, somos de la opinión de que, tratándose de una concepción del Estado en la que se tenga en cuenta el tema de la seguridad nacional, al menos si no es posible establecer un concepto acabado por las diversas corrientes del pensamiento, tanto filosófico, político, sociológico, económico, jurídico, etcétera. —Debemos así contentarnos en este lugar, con suponer al Estado como una unidad que opera en la realidad histórico-social” (Heller, 1987: 199-200); y en este sentido, tenemos en cuenta lo que la doctrina clásica ha establecido con relación a los elementos que integran al Estado como la unidad de una Nación.

—Los estados-nación son los principales actores de la política mundial; se entiende mejor a los estados-nación como entidades racionales que piensan en sus intereses, y el ejercicio del poder es, en el último de los casos, el medio a través del cual el estado-nación promueve y protege sus intereses.” (Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley, 1990: 19).

Aquí llegamos al segundo objeto de nuestro estudio: La Soberanía.

¹⁷⁸ Loc. Cit. Andrés Serra Rojas, pp. 167-169.

La Soberanía¹⁷⁹

La Soberanía y el Estado, en nuestra opinión no pueden concebirse la primera sin el segundo y viceversa, es una cuestión de doble vía y, por esta razón es que nos enfocamos ahora en el estudio de la Soberanía.

¿Qué es la Soberanía?, ¿cómo se construye? y; de ¿qué manera las condiciones que hacen cambiar al Estado, lo hacen también con la Soberanía? ¿Es la Soberanía un elemento distintivo del Estado? ¿Puede el Estado concebirse sin la Soberanía? ¿Es posible abordarse desde la perspectiva del Derecho nacional o bien, desde la óptica del Derecho Internacional en los tiempos de la globalización de la economía mundial?¹⁸⁰

¹⁷⁹ El Maestro Felipe Tena Ramírez escribe: «Etimológicamente, «soberanía» significa lo que está por encima de todo (de «super», sobre, se formó «superanía», «soberanía», palabra que según otros deriva de «super omnia», sobre todas las cosas). A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo...la palabra soberanía: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas...Llamaremos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación.» (Tena, Ramírez Felipe, 1992: 19). No pretendemos señalar que esta es la única concepción a la que habremos de ceñirnos en la presente investigación, toda vez que se han realizado múltiples definiciones por la misma doctrina —que es abundante— y que veremos su desarrollo histórico hasta concluir con la concepción que aduce el Estado mexicano.

¹⁸⁰ Señala Ulrich Beck «Por *globalismo* entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo...Por su parte, la *globalización* significa los *procesos* en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios...Pero ¿qué es lo que torna irreversible la globalidad? He aquí ocho razones, introducidas con frases programáticas: 1. El ensanchamiento del campo geográfico y la creciente densidad del intercambio internacional, así como el carácter global de la red de mercados financieros y del poder cada vez mayor de las multinacionales. 2. La revolución permanente en el terreno de la información y las tecnologías de la comunicación. 3. La exigencia, *universalmente* aceptada, de respetar los derechos humanos —también considerados (de boquilla) como el principio de la democracia. Las corrientes icónicas de las industrias globales de la cultura. 5. La política mundial pos internacional y policéntrica: junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales como cada vez mayor poder (multinacionales, organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas). 6. El problema de la pobreza global. 7. El problema de los daños y atentados ecológicos globales. 8. El problema de los conflictos transculturales en un lugar concreto.» (Beck Ulrich, 2004: 27-30).

Como lo señalamos en el punto anterior, el Estado moderno tuvo que librar sangrientas batallas contra tres poderes: la Iglesia, el Poder del Imperio Romano y, finalmente, el Poder de los grandes señores y corporaciones que se sentían independientes frente al Estado. De esta pugna de Poderes, surge la idea de Soberanía; ésta sólo puede entenderse a través de la comprensión de las luchas que el Estado ha tenido que enfrentar para —afirmar su existencia—.

Sería una gran falta, abordar el tema de la soberanía si no tenemos en cuenta su dimensión histórica. La Soberanía, al igual que el Estado, es un concepto histórico, porque es una expresión de una forma de comunidad política, el Estado, y es a través de la evolución e historia de éste, de como se va configurando la idea moderna de soberanía; concebida no solamente al interior del Estado mismo, sino también ante el conjunto de los nuevos Estados de la comunidad internacional.

La idea de Soberanía se acuñó y alcanzó tal difusión y aceptación prácticamente a finales del Feudalismo. A través de ella se afirmaba la independencia del Estado y al interior, la manifestación de un Poder único y supremo. Esta idea y de concebirla como un atributo del Estado desde el punto de vista jurídico se lo debemos a Jean Bodin, quien sostenía que *la República es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano (La République est un droit gouvernement de plusieurs menages, et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine)*.¹⁸¹ He aquí la transformación de la Soberanía como expresión de índole política y como culminación de una figura jurídica.

¹⁸¹Jean Bodin (1973) *Los seis libros de la República*, España, Edit. Aguilar. Libro Primero. Capítulo I, página 11. Nuestro autor nace en Agres, Francia, en el año 1529. En París ejerce la abogacía dentro del Parlamento; en 1576 publica su famosa obra en medio de una encarnizada lucha por el Poder, guerras civiles y pugnas entre católicos y protestantes. El libro se —escribió con el propósito franco de robustecer la posición del Monarca—. Les six Livres de la République, se estructura de manera similar que la Política de Aristóteles, la divide en seis libros: el primero, desarrolla los fines de la República; el segundo, expone las diferentes clases de Repúblicas; en el tercero, las funciones del senado y magistrados; en el cuarto, señala aspectos como el de la conservación y los cambios de las Repúblicas; en el quinto nuevamente se enfoca en los cambios de las Repúblicas y la forma de adaptación a dichos cambios; finalmente el en sexto libro, traza

—Se admite por lo general que la exposición del principio de soberanía constituye la parte más importante de filosofía política de Bodino. Este toma como principio que distingue al estado de todos los demás grupos formados por las familias, la existencia del poder soberano. En consecuencia, comienza a definir la soberanía como sujeción a un soberano.

Los elementos que definen el estado son soberano y súbdito, opinión que lógicamente coloca las relaciones sociales, éticas y religiosas fuera de los límites de la teoría política...el siguiente paso de Bodino consiste en definir la soberanía como poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometidos a las leyes y analizar la concepción del poder supremo...El atributo primario de la soberanía es el poder de dar leyes a los ciudadanos tanto colectiva como individualmente, sin el consentimiento de un superior, un igual o un inferior. Los demás atributos —el poder de declarar la guerra y concluir la paz, el de designar magistrados, el de actuar como tribunal de última instancia, el de conceder dispensas, el de acuñar moneda y el de imponer contribuciones y tributos— son consecuencia de la posición del soberano como jefe jurídico del estado.”. (Sabine, George H. (2006: 317-318).

La Soberanía en el siglo XVI, debía reafirmar la supremacía del rey sobre los señores feudales, la Santa Sede y el Imperio Romano. De aquí aquellas frases de: —El rey recibe su corona únicamente de Dios”. —El rey es emperador en su reino”.¹⁸²

La idea de Soberanía y Estado formulada por Jean Bodin fueron novedosas, toda vez que hasta ese tiempo, no existía —en la literatura anterior, que todo el dominio sobre una pluralidad de familias, dotado de poder soberano, esto es, revestido de un poder supremo e independiente en lo exterior y en lo interior, represente un

aspectos como el de la hacienda pública, de la comparación de las Repúblicas, así como de la monarquía como mejor forma de gobierno.

¹⁸² Citado por Hauriou, André, p. 160.

Estado—. Recordemos que antes de él solamente se había trazado uno de los aspectos de la Soberanía: la independencia con respecto al exterior.

La idea de Soberanía se va desarrollando en la medida en que la estructura económica de la sociedad Feudal se va transformando en capitalista, en donde las formas de conciencia social adquieren otras dimensiones, en donde la visión jurídica y política se redimensiona.

Así de esa lucha por mantener la independencia de los nacientes Estados frente a los demás (España, Francia e Inglaterra), de resolver las contradicciones entre el soberano temporal y el Papa; entre aquél y el Emperador; entre el gran señor y los señores feudales; entre la ciudad y el campo; entre la industria y la agricultura; en todo ello, se reafirma la idea de Soberanía como algo que pertenece al monarca. — El Estado es, una comunidad en cuya cima está el señor soberano—.

Esta idea primigenia de Soberanía, centrada en el monarca, al igual que el Estado como ya lo vimos, se convierte en absoluta. —La doctrina de la soberanía, según sus orígenes, parece no ser sino una teoría negativa cuyo fin consistía en que el Estado se afirmase así mismo. Más al desarrollarse y tomar como contenido positivo el carácter de poder del Estado, transforma los conceptos fundamentales del derecho público”. (Jellinek, Georg, 2004: 425).

No podía ser de otra forma en razón de los cambios que se estaban gestando en las sociedades europeas mediante el advenimiento de nuevas revoluciones, de la consolidación del capitalismo y de una recomposición de las clases sociales. De la creación de nuevas doctrinas en la ciencia jurídica y política.

Corresponde a Thomas Hobbes (5 de abril de 1588 — 4 de diciembre de 1679), gran teórico inglés del absolutismo quien —llegó a la conclusión de que era necesario un gobierno unitario y fuerte—, de justificar el poder de los reyes.

Hobbes conceptuaba al hombre como un ser social quienes para su defensa y beneficio común, deben mediante un pacto, construir un Poder.

—El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, puedan reducir su voluntades a una voluntad...Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instruida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: *autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera.*

Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín CIVITAS. Esta es la generación de aquél gran LEVIATÁN¹⁸³...Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: *una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.* El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo". (Hobbes, Tomás, 2006: 141-142).

Podemos advertir que las ideas de Hobbes, sostienen que mediante una asamblea de hombres se traslada el Poder de todos a un titular que recae en un soberano.

¹⁸³ Obra escrita en 1651.

Aquí encontramos una marcada diferencia con el pensamiento de Jean Bodin, las ideas, de Hobbes, son sin duda, la semilla que viene a germinar durante los años que convulsionan a Europa.¹⁸⁴

En el recorrido histórico que venimos trazando acerca de la evolución que ha tenido la idea de Soberanía, resalta el pensamiento de Jean-Jacques Rousseau (Ginebra, Suiza, 28 de junio de 1712 – Ermenonville, Francia, 2 de julio de 1778), quien en su obra *El Contrato Social* (1762), construye una manera distinta de concebir al Estado y la Soberanía.

Rousseau denomina el pacto social como el que: *–Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos en cuerpo [agrupación o corporación] cada miembro se considera como parte indivisible del todo...este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo compuesto de tanto miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe, por este mismo acto, su unidad y su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública que se constituye por la unión de todas las otras, antes se llamaba Ciudad, pero ahora lleva el nombre de República o cuerpo político, al cual sus miembros denominan Estado cuando es pasivo, soberano cuando es activo. Y Poder en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados toman el nombre de pueblo, particularmente el de ciudadanos cuando participan de la autoridad soberana y súbditos, cuando están sometidos a las leyes del Estado”* (Rousseau, Juan Jacobo, 2004: 22-24).

¹⁸⁴ En Inglaterra se desataba una guerra civil (1642-1649), pugna entre el rey Carlos I Estuardo y el Parlamento. Finalmente triunfa el movimiento de Oliverio Cromwell y el 30 de enero de 1649 es decapitado el rey. La burguesía, se hizo del poder a través de Cromwell quien pronto sembró el terror entre los campesinos, subyugó a Irlanda quien se revelaba para buscar su independencia de Inglaterra. Asimismo, se lanzó contra Holanda; arrebató Jamaica a España. Cromwell murió en 1658 y la burguesía muy pronto restableció a los Estuardo en 1688. Mediante un golpe de Estado apoyado por el Parlamento nuevamente destrona a los Estuardo y se sustituye por uno de sus parientes muy lejanos. –Desde ese momento, el Parlamento fue el único que tuvo derecho de aprobar impuestos y de decretar exacciones fiscales. Además decidiría en todo lo tocante al reclutamiento y el presupuesto del ejército. Así, pues, todos los problemas importantes pasaban a ser resueltos, no por el rey, sino por el Parlamento, cuya política favorecía los intereses de la mayoría de sus componentes, los grandes terratenientes y la burguesía”. (Efimov, Galkine, Zoubok, 1962: 29).

Como se advierte, encontramos en Rousseau ideas perfectamente claras sobre el *Estado, la República, la voluntad general del pueblo, los Ciudadanos*, ideas que asustan a la monarquía quien lo expulsa de Francia.

Para Rousseau, la idea de Soberanía adquiere una nueva dimensión, toda vez que la voluntad general del pueblo es susceptible de transformarse en ley.

Escribe: —~~Por~~ la misma razón que la soberanía es inalienable, también es indivisible, pues la voluntad es general o no lo es; es aquella del cuerpo del pueblo o solamente de una parte. En el primer caso esta voluntad declarada es un acto de soberanía y hace ley. En el segundo, sólo es una voluntad particular o un acto de magistratura; a lo sumo es un decreto”.¹⁸⁵

La Soberanía es un todo que no puede ser representada mediante un Parlamento electo, ni tampoco dividirse en Poderes. Continúa nuestro autor: —~~Por~~ nuestros políticos, no pudiendo dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto; ellos la dividen en fuerza y en voluntad, en poder legislativo y en poder ejecutivo, en derechos de impuestos, de justicia y de guerra, en administración doméstica y en capacidad de tratar con el extranjero”.¹⁸⁶

Para Rousseau, la voluntad general del pueblo es el denominador común de todas las voluntades particulares y ella—siempre es recta y siempre tiende a la utilidad pública—. —Así como la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos, y es este mismo poder, el que, dirigido por la voluntad general, lleva como he dicho, el nombre de soberanía”.¹⁸⁷

Jean-Jacques Rousseau legó a la Humanidad las ideas de la *Soberanía popular*.

¹⁸⁵ Jean-Jacques Rousseau. *El Contrato Social*, página 41

¹⁸⁶ *Idem*.

¹⁸⁷ *Idem*. p. 48.

Ideas que se profundizan y materializan a través de dos hechos históricos muy importantes para la Humanidad: El primero, está relacionado con la Independencia de las trece Colonias de América en 1783¹⁸⁸ y la aprobación de la Constitución Federal; el segundo, la Revolución Francesa de 1789.

La Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada en el Congreso de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787.

—Las nuevas constituciones tienen una importancia de primer rango, tanto para la historia constitucional general como para la de los Estados Unidos. En el primer aspecto, representan el triunfo del concepto racional normativo de constitución que ya se vislumbraba en la Declaración; se trata de constituciones escritas, sistemáticas y codificadas, pues, como decía la circular de Massachusetts, «en todo Estado la Constitución debe ser fija»; ocho de ellas (de las Colonias) van precedidas de una tabla de derechos inherentes a la personalidad humana, y en función de los cuales se estructura la parte orgánica de la constitución, que, naturalmente, se coloca bajo el principio de la división de poderes, que también por primera vez, hace su entrada en la historia constitucional, y se dirigen en fin, a afirmar el principio de la soberanía de la ley...Es aquí desde América, desde donde el concepto racional normativo de constitución, con su tabla de derechos,

¹⁸⁸ Nuevo Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, y Georgia. Conformaban las trece Colonias, todas ellas se regían por un gobierno representativo. Cada Colonia al emanciparse formalmente de Inglaterra quien así lo reconoció mediante la firma de la Paz de Versalles en 1783, nacieron como Estados independientes y se encontraban ante la disyuntiva de conformar una sola nación; sobre todo, para su defensa de las grandes potencias (Inglaterra, Francia, España). Ante este panorama, las Colonias nombraron representantes quienes durante varios años negociaron el diseño de un nuevo rumbo y fue en el Congreso de Filadelfia de 1787 donde se aprobó el 17 de septiembre la Ley Suprema de los Estados Unidos de América, de ella emanó la conformación de un gobierno federal, se convocó a elecciones y salió electo como Presidente de la República George Washington; de igual manera, de estableció un Congreso (Senado y Cámara de representantes, Sección I, artículo 1 de la Constitución). Nació el Federalismo que se fue consolidando y transformando de un esquema contractual primigenio; después de la Guerra de Sesión (1861-1865) el Federalismo se convierte en un «hecho indestructible». Véase el capítulo II. Las instituciones políticas de los Estados Unidos, de la excelente obra *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas de André Hauriou*, páginas 413-433).

su división de poderes, su soberanía de la ley, su distinción entre el poder constituyente y constituido y su división de la constitución en parte dogmática y orgánica, pasa a Europa, y son los *bills* de derechos de las constituciones americanas los que inspiran, sin perjuicio de su originalidad, la Declaración francesa de 1789 y, a través de ella, al Derecho constitucional moderno”. (García Pelayo, Manuel, 1984: 333).

Es evidente que las ideas filosóficas, económicas, políticas y juristas del siglo XVIII, tocaron tierras Americanas. Los norteamericanos toman en serio las distintas corrientes, las analizan, las corrigen y las ponen en práctica. No menos importantes resultaron las ideas de Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (18 de enero de 1689 - 10 de febrero de 1755), ellas se ven reflejadas en la primera Constitución escrita de la época Moderna; pero no menos importante resultaron también las concepciones del mismo Jean-Jacques Rousseau.

La Revolución Francesa de 1789, aceleró la transformación de la idea de Soberanía, en este contexto habría que tener en cuenta las aportaciones de Emmanuel-Joseph Sieyès, Conde Sieyès (3 de mayo de 1748 - París, 20 de junio de 1836), su libro *¿Qué es el Tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*.

Esta obra marca una nueva etapa dentro del pensamiento político, mismo que se verá plasmado en la Constitución francesa de 1791 y de ahí al resto de las Constituciones escritas del mundo: la idea de *Soberanía Nacional*.

Sieyès, parte de la premisa *¿Quiénes integran el Tercer Estado y quién integra la Nación?* Con base en los diferentes trabajos, Sieyès distingue cuatro tipos y por ende a los individuos: Los campesinos; los trabajadores de la industria; los mercaderes y negociantes; los científicos y liberales, los trabajadores domésticos. —Tales trabajos sostienen a la sociedad. *¿Quién soporta estos trabajos?* El

Tercer Estado—. En él se incluyen a quienes ejercen funciones públicas como el ejército, la justicia, la iglesia y la administración.

—Así ¿qué es el Tercer Estado? Todo, pero un todo trabado y oprimido. ¿Qué sería el Tercer estado sin la clase privilegiada? Todo, pero un todo libre y floreciente... ¿Qué es una nación? Un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura”. (Sieyès, Emmanuel-Joseph, 1989: 59-61).

Para Sieyès, la supremacía de la ley tiene su centro de origen en la Constitución, —su voluntad es siempre legal; es la ley misma—.

Corresponde a la Nación, la Soberanía, ésta reside en el pueblo. Escribió: —Si nosotros queremos formarnos una idea justa de la serie de leyes positivas que no pueden emanar más que de su voluntad [de la Nación], vemos, en primer lugar, las leyes constitucionales, que se dividen en dos partes: las unas regulan la organización y las funciones del cuerpo legislativo; las otras determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos activos. Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido de que puedan llegar a ser independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y obran gracias a ellas no pueden tocarlas ni violarlas.

En cada una de sus partes la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente. Ninguna clase de poder delegado puede cambiar nada en las condiciones de la delegación. En este sentido, las leyes constitucionales son fundamentales. Las primeras, o sea las que establecen la legislatura, son fundadas por la voluntad nacional, con anterioridad a toda Constitución; forman el primer peldaño de ella, Las segundas deben ser establecidas por una voluntad representativa especial. Así, todas las partes del gobierno se corresponden y dependen en último análisis de la nación”. (Sieyès, Emmanuel J., 1989: 108-109).

En el pensamiento de Sieyès, se observa que la Soberanía reside en el pueblo como lo señaló Rousseau. El pueblo, en el ejercicio del Poder soberano de que se encuentra investido, ejerce el Poder Constituyente, a él corresponde elaborar y aprobar la Constitución, y, mediante el acto, da origen a la Ley Suprema, la Constitución en la que se establecen los poderes constituidos, el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial.

De esta manera, la concepción de Soberanía adquiere una nueva dimensión y muy pronto se adopta ahí donde los pueblos se emancipan ya sea de las viejas Metrópolis o de sus clases dominantes. La Soberanía así entendida, construye un marco jurídico que le da cauce al Estado para la búsqueda del bien común.

En esta brevísima descripción de los hechos históricos, nace la idea de Soberanía, tema complejo y que, sólo a través del análisis de la situación histórico-política de la que surgen las distintas concepciones, puede explicarse el origen, y sólo la evolución histórica nos permite explicar el paso del nivel político de su origen al nivel jurídico.

La doctrina aún hoy día debate sobre el concepto mismo porque la situación mundial ha cambiado en los últimos veinte años, sobretodo, a partir de la globalización mundial de la economía. Actualmente se debate acerca de la Soberanía nacional y la Soberanía del Estado como sujeto del Derecho internacional, binomio que analizaremos en el siguiente apartado, sin dejar de lado el caso de México.

Unidad dialéctica: Soberanía interna como atributo esencial del Estado y Derecho internacional

Hasta el momento hemos realizado un apretado recorrido a lo largo de la historia para ubicar el origen y desarrollo de dos categorías: el Estado y la Soberanía,

ambos, como producto de la etapa moderna.¹⁸⁹ Debemos, ahora, ubicarnos en la contemporánea y continuar con nuestro eje de estudio: La Soberanía, concibiéndola como uno de los atributos esenciales del Estado (*la summa potestas*) y como uno —dólos elementos indisolubles de ella el poder, concebido como el juego de relaciones asimétricas y cambiantes que ocurren en los ámbitos de la soberanía interna y externa, determinantes ambas de las formas en que una o más naciones interactúan en diferentes terrenos”. (Schiavon Jorge A., 2006:10).

La cuestión principal de la estimativa jurídica, consiste en indagar cuáles son los criterios de valor, que deben ser tenidos en cuenta para promover la equivalencia o la armonía entre los términos de la relación jurídica entre la soberanía interna y la soberanía externa, ejercida a través del y frente a otros Estados.

Sin duda, la Revolución Francesa y la doctrina que la inspiró ha dejado profunda huella en todo el derecho constitucional de los pueblos; de sobrado derecho se admite que al interior del Estado, la Soberanía, corresponde en primer orden a la Nación. Es ella quien determina su propio orden jurídico y a aquél traslada su Poder soberano, que, siguiendo a Matteucci — en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho—.

Ahora bien, la Soberanía concebida como una cualidad esencial del Estado, — significa que el Estado es una autoridad suprema—. Llegado a este punto y sin necesidad de que por el momento, tengamos que profundizar con más intensidad en la idea de Soberanía interior, pongamos nuestra mirada en que, el Estado

¹⁸⁹ Al respecto, el Maestro Elisur Arteaga Nava, escribe: —El concepto de soberanía puede seguir siendo útil a la teoría del estado y al derecho constitucional en la medida que se use en un sentido amplio, se prescinda de su significado etimológico e histórico y se le atribuya un papel definitorio en la forma de ejercer el poder; en ese sentido lo considera Nicola Matteucci: En sentido amplio el concepto político jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia de una sociedad política y; por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al poder político: en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho”. (Arteaga Nava, Elisur, 2006: 12).

nacional revestido de este poder soberano lo es como sujeto del Derecho internacional.

Sobre la distinción entre Derecho nacional o Derecho internacional, escribió Hans Kelsen: —~~a~~ diferencia más importante entre derecho internacional y derecho nacional consiste en el hecho de que el primero es un orden coercitivo relativamente descentralizado, mientras que el último es un orden coercitivamente centralizado.

La diferencia se manifiesta en los métodos por los cuales las normas de los dos órdenes se crean y aplican. La costumbre y los tratados, las principales —~~fu~~tes” del derecho internacional, son métodos descentralizados; la principal fuente del derecho nacional, la legislación, es un método centralizado de creación del derecho.

En contraposición con el derecho nacional, que confiere a los tribunales la competencia de aplicar el derecho, y a los órganos especiales el poder exclusivo de usar la fuerza al ejecutar las sanciones, no hay en el derecho internacional general órganos especiales para la aplicación del derecho y, especialmente, no hay organismos centralizados para la ejecución de las sanciones. Estas funciones se dejan a los Estados, que son sujetos del derecho internacional...La consecuencia más importante de la teoría que considera la primacía del derecho nacional, es que el orden jurídico nacional, punto de partida de toda esa construcción, puede ser considerado como suprema autoridad y, por lo tanto, como soberano en el sentido original del término —~~so~~beranía”.

Se supone que el orden jurídico nacional es el orden supremo, sobre el cual no existe ningún otro orden jurídico”. (Kelsen, Hans, 1965: 344-376).

Desde esta perspectiva, las ideas sobre la Soberanía de un Estado, han dado a luz a un gran número de concepciones y que, a raíz de la globalización de la

economía mundial, los conceptos de Soberanía, tienen otras dimensiones y en este punto, coincidimos con las ideas de Hans Kelsen en cuanto a que —el orden jurídico nacional es el orden supremo, sobre el cual no existe ningún otro orden jurídico—

Lo que nos ubicaría según la misma doctrina, en la postura *monista*, actualmente avasallada por la corriente *pluralista*, de la que podría decirse, la globalización mundial de la economía se ha encargado de mantenerla como postura dominante.

Sin duda, la globalización mundial de la economía ha modificado el ámbito del pensamiento jurídico. La polémica en torno a encontrar un concepto de Soberanía, lejos de hallar consenso entre los estudiosos del Derecho y la academia, está aún lejos de tocar fondo.

Dicha falta de acuerdo, obedece simple y sencillamente a que el escenario mundial es cambiante y —repleto de incertidumbre, dilemas e incógnitas—, que, permita vislumbrar una figura de Soberanía, acorde con el momento histórico que actualmente vive la sociedad mundial.

Los Estados-nación, ante la globalización mundial de la economía, se encuentran frente a nuevos retos como el de la seguridad internacional, el diseño de una política internacional que tenga en cuenta los intereses de la comunidad de Estados-nación.

Desde la óptica de Thomas Samuel Kuhn ¿podría asegurarse que con relación a la Soberanía que se entrecruza con la globalización de la economía mundial, nos encontramos ante un nuevo paradigma? ¿Es necesario repensar el modelo teórico y analítico en sus esquemas conceptuales, en sus presupuestos epistemológicos, en sus métodos y procedimientos?

Hemos visto que la triada Nación-Estado-Soberanía, son categorías conectadas o relacionadas con los procesos económicos y sociales, que se interrelacionan de manera tal que algún cambio en sus elementos, afecta al conjunto de las relaciones que guarda la triada. Así sucedió cuando se transitó del modo de producción Feudal, al modo de producción capitalista.

El siglo XVIII, marcado por las tres grandes revoluciones, Inglaterra, Norteamérica y Francia, la Nación es partícipe en la elaboración de su marco normativo, así como en la construcción de sus instituciones de gobierno. Este hecho originó la idea de conciencia nacional que servirá como un elemento de cohesión social. Es este el preciso momento en que la Nación pasa a identificarse como la Soberanía, entendida como un conjunto de normas jurídicas que se da una comunidad para auto-determinarse políticamente y hacer valer en su territorio sus determinaciones —como resultado objetivo de la capacidad de una sociedad históricamente integrada para constituirse libremente y para organizarse independientemente.

Origen histórico de la Soberanía de México

En abril de 1820 se recibieron noticias en la Nueva España de que los liberales peninsulares obligaron a Fernando VII a restituir la vigencia de la Constitución de Cádiz, restablecer las Cortes disueltas por él en 1814 y eliminar los fueros de la Iglesia, entre otras medidas.

En la Nueva España, dichas noticias aceleraron el fragor de la lucha independentista. El 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero proclamaron el Plan de Iguala, en el que se anunciaba la independencia de México.

—El Plan de Iguala es una de las maniobras políticas más audaces que registra la Historia del pueblo mexicano. Fue concebido en las circunstancias más propicias, es decir, en el momento en que el juego de las fuerzas sociales internas y

externas hacía coincidir entre sí los anhelos e intereses de todas las clases privilegiadas. El alto clero, que se veía amenazado en sus fueros y propiedades, por la orientación jacobina de los directores de la política metropolitana; el sector español de los comerciantes y mineros, cada vez más convencidos de que el mercado internacional, bien manejado permitía obtener ventajas más jugosas que las que se alcanzaban con el intercambio exclusivo con España; los terratenientes criollos, secularmente inquietos por sus aspiraciones de independencia; la clase media letrada más inquieta todavía que los anteriores y en perpetua aspiración por adueñarse del poder: todos, todos los sectores sociales de la Nueva España veían en las fórmulas del Plan de Iguala, la expresión clarísima de sus aspiraciones”. (Chávez Orozco, Luis, 1947: 134).

Don Juan O’Donojú, nombrado por los liberales de la Metrópoli como nuevo Virrey de la Nueva España, tan pronto pisó tierra en América, se reunió con Agustín de Iturbide para firmar en la Villa de Córdoba, el 24 de agosto de 1821, un convenio mediante el cual –quedaba plenamente confirmado el Plan de Iguala– y firmar los Tratados de Córdoba. Finalmente, la mañana del 27 de septiembre de 1821, entró a la Ciudad de los Palacios, el ejército Trigarante encabezado por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero. El 28 de septiembre se firma el Acta de Independencia del —Imperio Mexicano”, mediante la cual se le otorga la independencia total con respecto a España.

En el artículo VII de los Tratados de Córdoba, se estableció que se instalaría la llamada *Junta Provisional Gubernativa*, quien de acuerdo con lo previsto en el artículo XI, nombraría, una vez electo su presidente, una *Regencia compuesta de tres personas de su seno o fuera de él, en quien resida el poder ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca, hasta que éste empuñe el cetro del Imperio*.

La jefatura de la Regencia recayó en manos de Agustín de Iturbide quien debería conducirse de acuerdo con lo establecido en la Constitución de Cádiz, en todo aquello que no se opusiera al Plan de Iguala. Asimismo, en el artículo XIII, se

ordenó que la Regencia, una vez nombrada, debiera convocar Al Primer Congreso Constituyente del Imperio.

El Primer Congreso Constituyente del Imperio Mexicano, inició sus labores la mañana del 24 de febrero de 1822. Como resultado de sus trabajos, se emitieron las llamadas *Bases Constitucionales*, por medio de las cuales se declaran legítimamente constituido y en el que reside la Soberanía Nacional.

No obstante, el avance de los primeros trabajos del Constituyente, en la noche del 18 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide acompañado de un piquete de soldados y de una muchedumbre encabezada por el sargento Pío Marcha, dio un golpe de Estado, autoproclamándose Emperador, reconocido como tal el 19 de mayo de 1822.

El 31 de octubre de 1822, Iturbide disolvió al Congreso Constituyente y en su lugar estableció la Junta Nacional Instituyente.

—El nuevo organismo aprobó en febrero de 1823, por 21 votos contra 17, el *Reglamento Provisional del Imperio*, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución”. (Tena Ramírez, Felipe, 2005: 122).

Las protestas en contra del Emperador iban en aumento en todo el país; Antonio López de Santa Anna, lanzó el llamado Plan de Casa Mata (1° de febrero de 1823) y encabezó el levantamiento armado para deponer a Iturbide. En el Plan se estableció la necesidad de reinstalar al Congreso Constituyente.

El 19 de marzo de 1823, se reinstaló el Congreso disuelto y ante él, Agustín de Iturbide abdicó al trono.

El nuevo Congreso que reemplazó al anterior, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y el 7 de ese mismo mes y año, se declararon formalmente iniciados los

trabajos y el 20 de noviembre una Comisión presentó al Pleno el proyecto de Acta Constitucional.

—El nuevo congreso inició su trabajo el 7 de noviembre de 1823. Venían los diputados llenos de entusiasmo por el sistema federal... Como es natural los federalistas hicieron triunfar sus ideas, las que tomaron cuerpo en el *Acta Constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos* que al fin fue promulgada el 31 de enero de 1824". (Chávez Orozco, Luis, 1947: 174-175).

El 1° de abril de 1824, el Congreso comenzó la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, misma que después de algunas modificaciones fue aprobada por el Pleno el 3 de octubre de aquél mismo año, con el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, – firmada el día 4 y publicada al día siguiente por el Ejecutivo con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. —¹⁹⁰

El mismo día 4 de octubre de aquél año, El Congreso General Constituyente, dio a conocer a los habitantes de la Federación lo siguiente: *—MEXICANOS: El Congreso General Constituyente, al poner en vuestras manos la obra más ardua que pudierais cometerle, el Código fundamental que fije la suerte de la nación y sirva de base indestructible al grandioso edificio de vuestra sociedad, ha creído de su deber dirigiros la palabra para manifestaros sencillamente los objetos que tuvo presentes desde los primeros momentos de su reunión, los trabajos que ha impedido, y lo que se promete de vuestra docilidad y sumisión, una vez que comenzáis ya a disfrutar de los goces consiguientes al sistema federal decretado y*

¹⁹⁰ «Entre los principales textos que pueden haber influido en los constituyentes mexicanos se encuentra la Constitución de los Estados Unidos. Así, aunque no se está refiriendo específicamente al sistema de gobierno,... los constituyentes expresaron: «Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte». Lorenzo de Zavala afirmó que el manual y modelo para los constituyentes mexicanos era la Constitución norteamericana, de la que corría una mala traducción impresa en la ciudad de Puebla. Sin embargo, Gustavo R. Velasco indica que la Constitución norteamericana no fue citada en el Congreso Constituyente y que tampoco se mencionó a alguno de sus autores. Empero, en las crónicas del Acta Constitutiva, en varias ocasiones, se hace alusión a las instituciones norteamericanas» (Carpizo Jorge, 2003: 275).

sancionado por la mayoría de vuestros diputados...En efecto, crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; hacer tomar al pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas, y ejercer la influencia que deben darle su situación, su nombre y sus riquezas; hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad; demarcar su límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa...armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros, asegurar al Poder Judicial su independencia...” (Tena Ramírez, Felipe, 2005: 161-162).

De esta forma, el Congreso Constituyente de 1824, subrayó la independencia de México y con esto el sustento de la Soberanía de la Nación. Principio establecido en la misma Ley Fundamental. En el artículo 1 se estableció: *“La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”*. En el artículo 2 se estatuyó: *“El territorio comprende el que fue el virreinato llamado Nueva España, el que se decía capitánía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares”*. (Ídem. p. 168).

Así nació el Estado Federal mexicano y su Soberanía. —El pueblo, a su vez, titular de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano...la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan”. (Tena Ramírez, Felipe, 1992: 11).

Esta es una visión desde la óptica de Hans Kelsen como lo advierte el mismo Maestro Tena Ramírez, pero que, al menos, como brevemente lo anotamos en los párrafos precedentes de este apartado, en México se produjo mediante la

usurpación del Poder por Agustín de Iturbide y, posteriormente, por las fuerzas triunfantes quienes se apoderaron formal y materialmente de la soberanía e impusieron —a un constituyente un criterio de organización que previamente ella ha fijado; las cúpulas de las facciones vencedoras han sido las que han determinado las formas de estado y de gobierno que deben adoptar e instrumentar esas asambleas constituyentes que eufemísticamente se han denominado soberanas”. (Arteaga Nava, Elisur, 2006: 13).

Ahora bien, en el artículo 39 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que: —La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Cierto es que, la Soberanía, como se ha establecido en el artículo antes citado, ésta corresponde formalmente al pueblo mexicano aunque no le es posible ejercerla directamente y que, como ya lo apuntamos, ha sido producto de una lucha armada.

Desde nuestra perspectiva, el principio de Soberanía a que alude el artículo 39 constitucional, resulta ser sólo un ideal, —en la actualidad inexistente—.

Es un hecho generalmente admitido por la teoría que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta adquiere el estatus de soberana al preceptuar: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. De donde se deriva que, el Estado

mexicano es soberano y por tanto, al menos en teoría, hay una primacía del orden jurídico nacional sobre el internacional.¹⁹¹ Lo que sí es un hecho es que el Estado, es soberano en el ámbito nacional, lo que le permite mantener —la relación sometimiento-obediencia—.

En estrecha relación con lo anterior tenemos que en el artículo 40 se dispone: ~~Es~~ voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

En nuestra opinión, resulta evidente una seria contradicción al principio de Soberanía, al reconocerse ésta a los Estados de la Federación, en todo caso debe aducirse autonomía. Otro tanto sucede con lo establecido en el artículo 41 de la misma Ley Suprema, en el que se dicta: ~~El~~ pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

—~~Es~~ aquí que la idea de soberanía, que es única e indivisible, tenga un aspecto interno: la decisión de sus normas y un aspecto externo: la igualdad con los otros Estados soberanos. El aspecto externo de soberanía es la independencia, la igualdad y la autodeterminación de los Estados en el consorcio de naciones regido por el derecho internacional”. (Carpizo, Jorge, 2003: 504).

Es un hecho comprobado que debido a que los preceptos constitucionales invocados con anterioridad, sólo podemos quedarnos con un concepto teórico de Soberanía: el pueblo (artículo 39), los Poderes de la Unión (artículo 41) o bien la

¹⁹¹ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, 2006: 11.

Constitución Política (artículo 133), la constituye en la medida en que, jurídicamente es supremo en el ámbito nacional e independientemente de la esfera internacional.

Recordando a Herman Heller quien afirma: –En consecuencia de acuerdo con este proceso la esencia de la soberanía consiste en la positivación de las normas jurídicas fundamentales, las cuales mediante ese acto, se transforman en normas jurídicas, ya determinadas de la comunidad” (Heller, Herman, 1987: 135).

Vistas así las cosas, la Soberanía como expresión de la –positivación de las normas jurídicas fundamentales–, al interrelacionarse con los demás órdenes jurídicos de otros Estados, ésta, en consecuencia, independientemente de la voluntad de los Estados se verá alterada, toda vez que como parte de un todo, es decir, del Derecho internacional, que día a día toma mayor relevancia, adquiere nuevas dimensiones y no podrá ser de otra forma si tenemos, además en cuenta, que la Humanidad constituye un todo y del reconocimiento de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre como premisa básica del orden jurídico internacional y a la que se suman las Constituciones escritas, el reconocimiento al principio de la autodeterminación de los pueblos.

—ñnto este engranaje institucional forjado en torno al Estado-nación, como el pensamiento jurídico constituido a partir de principios de soberanía, de autonomía de lo político, de la separación de poderes, del monismo jurídico, de los derechos individuales, de las garantías fundamentales, del judicial review [control de la legalidad y/o constitucionalidad] y de la cosa juzgada, han sido crecientemente puestos en jaque por la diversidad y complejidad del proceso de transnacionalización de los mercados de materias primas, producción, capitales, finanzas y consumo...aunque en términos formales los Estados continúen ejerciendo soberanamente su autoridad en los límites de su territorio, en términos sustantivos muchos de ellos ya no consiguen establecer y realizar sus objetivos exclusivamente por sí y para sí mismos. En otras palabras, los Estados se

descubren materialmente limitados en su autoridad decisoria” (Faria, José Eduardo, 2001: 21-22).

Este es el panorama de la Soberanía, en su cruce con la globalización de la economía mundial, en donde, lo que sí es urgente, es que la ciencia del Derecho centre su atención en lo que a ojos visto, la comunidad mundial se encuentra en un nuevo proceso de su desarrollo.

En suma, tras la célebre y, como decíamos, clásica definición, del propio Jean Bodin nos induce a conformar el contexto en el que deben de concebirse sus manifestaciones: *"Habiendo dicho que la república es un recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano, es preciso ahora aclarar lo que significa poder soberano"*, la célebre definición de la soberanía en Bodin y su posterior evolución y desarrollo. Tal consideración, no es otra, que la de intentar confirmar si, Bodin, consustancializando al Estado en la persona del príncipe, al mismo tiempo, le adjudica la soberanía con carácter único y exclusivo y de manera permanente.

La Revolución francesa constituye uno de los factores determinantes para transformar la idea de soberanía, que antaño se concebía como inmanente a la persona del monarca. Con la Revolución, se pretende traspasar la soberanía del monarca a la Nación, idea que evoluciona durante los siguientes siglos, pero que sin embargo, finalmente la soberanía se traslada al Estado en cuanto sujeto de derecho internacional. Actualmente la soberanía se traduce en una independencia del Estado con respecto al exterior y se mantiene superior en el territorio del Estado aún en que los textos constitucionales, tal soberanía corresponde en todo momento a la Nación.

En nuestra opinión, adoptamos la idea del origen del Estado, aquella que se refiere al Estado moderno, surgido del liberalismo , porque es aquí en donde el Estado adquiere una peculiar estructura política, que se caracteriza por la

fundamentación jurídica, por la unidad jurídica; se distingue por dos circunstancias nuevas: —...lposición del individuo frente al Poder y (por) la organización de los poderes públicos del Estado...Ambos son el objeto de la normatividad, la materia de la Constitución” (Del Palacio Díaz Alejandro, 1986:27).

Consideramos acertada y oportuna al tema que nos ocupa la opinión de Niklas Luhman quien señala que: —En vistas de la rápida y creciente complejidad y la inseguridad jurídica ligada a ello, el Estado territorial de la temprana Edad Moderna había visto su tarea primordial en la unificación del derecho válido en sus territorios, así como la organización de la administración de justicia.

Todo, para llevarlos hacia un control central, y con ello, consolidar la propia unidad del Estado. En esto descansaba su comprensión de la —soberanía” —a diferencia de la comprensión de la Edad Media—, y su consolidación política. El concepto de soberanía —o poder soberano—, encubría el juego de dos conceptos muy diferentes de poder político: la noción de capacidad generalizada de que las órdenes se obedecieran, y la noción del poder jurídico que hacía reconocer que el poder había sido presentado e impuesto conforme a derecho; es decir en forma previamente especificada.

Por ello la soberanía significaba, desde la segunda mitad del siglo XVI fundamentalmente: control político centralizado de la jurisdicción, anulando las jurisdicciones feudales, eclesiásticas o corporativas, que se justificaban a partir de derechos propios. Soberanía significó registro y unificación de los derechos regionales, mediante el proceso de la imprenta. Soberanía significó la aceptación del lenguaje y de los logros conceptuales del derecho civil romano —si bien no como derecho vigentes, sí como fundamento del saber jurídico”. (Luhman, Niklas, 2002: 476).

Finalmente, sería muy arriesgado afirmar que en el proceso de globalización de la economía mundial, la Soberanía se encuentre aniquilada; en nuestra opinión, ésta

se encuentra cada vez más limitada, –sus prerrogativas se hallan debilitadas– y por tanto se está recomponiendo de manera autopoyética. El Estado-nación continúa siendo el ente que recoge y centraliza la legitimación normativa pese a la pérdida de la autonomía burocrática de los titulares de sus instituciones.

Un ejemplo nos bastaría citar. La Organización de las Naciones Unidas a través del Consejo de Seguridad aprobó en sus sesiones las Resoluciones 1373(2001), 1540(2004), 1673(2006) por las que se insta a los Estados Miembros a establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo con el propósito de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional. México debe adoptar políticas públicas eficaces en materia de seguridad, basadas en la cooperación y la confianza, ya que las nuevas formas de delincuencia organizada obligan a los Estados nacionales a replantearse el papel que la cooperación internacional y de esta forma preservar la estabilidad nacional. Así las cosas, entonces diremos que la Soberanía se está repensando en función de estos compromisos.

Los Estados-nación, ante la globalización de la economía mundial, se encuentran frente a nuevos retos como el de la seguridad internacional, el diseño de una política internacional que tenga en cuenta los intereses de la comunidad de Estados-nación y en consecuencia aquí llegamos al tercer elemento del diseño metodológico: la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional¹⁹²

Definir lo que es la seguridad nacional es un tanto cuanto arriesgado si tenemos en cuenta que ésta no es absoluta, objetiva, universal e inmutable, por el contrario, es relativa, subjetiva, particular y socialmente cambiante. —En la jerga de las ciencias sociales, el problema para definir este concepto tiene una naturaleza ontológica, no epistemológica, teórica o metodológica. En otras palabras, los seres humanos individuales, y las colectividades con que se identifican, generalmente perciben e interpretan el mundo externo y sus amenazas de manera diferente, dependiendo de sus experiencias históricas, valores, intereses y prioridades” (Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley, 1990:27).

De ahí, que pretender encontrar un concepto acabado de seguridad nacional es un problema de difícil solución si se tiene en cuenta que dentro de este intento nos topamos, también con diversas ópticas; así podemos encontrar los siguientes tipos de definición: Jurídica, política, doctrinal, académica, la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, así como de entre quienes son titulares en las Dependencias de la Administración Pública Federal, como el Secretario de la Defensa Nacional, el Director del Centro de Seguridad Nacional (CISEN); y sin descartar el ámbito internacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). También, podemos considerar la seguridad nacional como modelo, por sus ámbitos, propósitos y características.

¹⁹² —La experiencia de América Latina durante la guerra fría puede dividirse en tres periodos: 1] el inmediato a la posguerra, de 1946 a 1958, caracterizado por la represión a los partidos de izquierda y de los frentes populares que habían cobrado fuerza durante la segunda guerra mundial; 2] el anticomunismo abierto, que inició con la frustrada revolución guatemalteca de 1954 y se consolidó con el éxito de la revolución cubana en 1959, y 3] la militarización del conflicto durante los años sesenta y ochenta”. (Manuel Villa Aguilera. *Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional*, en Aguayo Quezada Sergio y John Bailey (Coords.), 1997: 115).

Podríamos continuar trazando las distintas formas en que podría conceptualizarse la seguridad nacional, veamos las diversas propuestas y de ahí estableceremos la que, en nuestra opinión, encaja con el objeto de estudio en la presente investigación.

Retomando la idea de que la seguridad nacional no es absoluta, objetiva, universal e inmutable, sino que, por el contrario, es relativa, subjetiva, particular y socialmente cambiante. Desde una perspectiva integral, y sin perder de vista que ésta tiene un proceso histórico, en los ámbitos nacional e internacional al que habría de agregarse la concepción que el Poder Ejecutivo tiene en México, toda vez que de ello dependen las estrategias e instrumentos que ha de emplear para preservar la seguridad nacional y, por tanto, los intereses de México frente a otros Estados.

Manuel Villa Aguilera sostiene que: —Ebnconcepto de seguridad nacional incluye tres elementos básicos. El Primero de ellos es la *doctrina*, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales. El segundo aspecto es la *política*: un conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos a la seguridad...Las *dependencias operativas* constituyen el tercer elemento de la seguridad nacional.

En circunstancias extremas, estas dependencias pueden funcionar sin una doctrina o política de seguridad correspondientes. Tal es el caso, por ejemplo, de las dependencias de seguridad que actúan pragmáticamente cuando no existen principios claros y generales, y sustituyen de manera perversa sus propias acciones y razones políticas por la doctrina o la política.”¹⁹³

Ahora bien, desde la perspectiva metodológica sugerida por Villa Aguilera, si partimos del primer elemento, es decir, de la doctrina, la seguridad nacional, es

¹⁹³ Ibíd. pp. 117-118.

producto de la llamada Guerra Fría.¹⁹⁴ —Por su parte, Joseph Nye y Robert Keohane aseguran que durante la Guerra Fría los estadounidenses privilegiaron el concepto de —seguridad nacional” para generar apoyo a sus políticas de intervención en el —tercer mundo”. Bajo este marco se generó la cooperación en la Organización de las Naciones Unidas o en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y se propagaron las doctrinas de seguridad nacional que implementaron las dictaduras militares del Cono Sur con el respaldo de Washington”. (Rodríguez Sumano, Abelardo, 2008: 37-38).

En esto coincide la gran mayoría de quienes han estudiado el tema.

Sin embargo, no se han puesto de acuerdo en ofrecer una —una noción básica de la seguridad nacional—.

¹⁹⁴ —Para la guerra fría los Estados Unidos diseñaron una estrategia político-militar que vino a ser conocida por el nombre de —contención” (*containment*), cuyo principal inspirador fue George Kenan, ex embajador de los Estados Unidos en Moscú. Esta estrategia fue concebida para limitar la expansión del comunismo, bajo el supuesto de que éste era una amenaza para el *statu quo* fundamentalmente de tipo militar, pues conforme a las ideas de Kenan, la Unión Soviética habría necesariamente de aprovechar el vacío de poder dejado por la guerra para desbordarse fuera de sus fronteras. En consecuencia, la estrategia de —contención” llevó a los Estados Unidos a tender un cerco militar en torno al mudo socialista, que a la postre, sin embargo, vino a resultar una arma de dos filos”. (Ojeda, Mario, 1984: 35). Más tarde se reorientó la estrategia de contención por la llamada represalia masiva de tipo nuclear, misma que no duró mucho tiempo, las condiciones de dicha estrategia cambiaron con el advenimiento de la revolución en Guatemala en 1954. América Latina se encontraba fuera de la estrategia de la llamada Guerra Fría, situación que cambió con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959. Durante la Guerra Fría, lo que sí resulta evidente es que la gran mayoría de los países de América Latina, subordinaron su política exterior a la de los Estados Unidos de América. —En este periodo se da un importante punto de inflexión en el desarrollo operativo de la seguridad nacional: mientras que las nociones europeas anteriores a la segunda guerra se enfocaban esencialmente hacia las amenazas externas, la doctrina de contención de estados Unidos, con su carga ideológica y militar, fue gestando la idea de que era el —enemigo interno” quien amenazaba la seguridad...El catalogar a grupos o sectores domésticos como amenazas potenciales a la seguridad desbastó la democracia en muchos países latinoamericanos que no tenían ese antídoto de sociedades civiles fuertes, instituciones democráticas efectivas o medios de comunicación independientes. En ello también influyó que mientras las preocupaciones de seguridad estadounidenses eran esencialmente globales, las de los países latinoamericanos se orientaban hacia temas internos, y que Washington frecuentemente mostró su disposición a trabajar con gobiernos dictatoriales siempre y cuando mantuvieran políticas exteriores sólidamente anticomunistas y leales a Estados Unidos” (Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley, 1990: 20-21).

Algunos estudiosos como Edward E. Azar y Chung-in Moon, son de la opinión de que el significado de seguridad nacional se encuentra directamente relacionado con aspectos como el de amenazas al conjunto de valores nacionales fundamentales (el liderazgo mundial, la identidad, la cultura, el prestigio nacional).

Esta es una primera aproximación que coincide con la postura de Villa Aguilera; sin embargo, el concepto no está acabado y se presta a diversas interpretaciones (de quienes detentan el Poder político en un Estado, o bien de la sociedad civil).

Por otra parte, los valores nacionales fundamentales no son absolutos e invariables, son relativos y temporales e implica a distintos actores y sus intereses, es decir, lo que para unos significan una amenaza y que es primordial defender, para otros, podría no serlo y, por ello, no figurar en la agenda de la seguridad nacional.

La seguridad nacional desde el punto de vista de los valores nacionales evoca: la salvaguarda del territorio del Estado, protección física de la población, de la propiedad privada, conservar la soberanía nacional. En suma, la Seguridad nacional se entiende como la protección de la soberanía del Estado, preservar el territorio y —mantener la autonomía política. Que, si se medita, la defensa de estos valores sólo es posible mediante la acción armada, por esto, la concepción de seguridad nacional resulta muy cerrada y limitada porque deja fuera aspectos como el de la protección de los ciudadanos, del medio ambiente, fortalecimiento de las instituciones políticas, de la democracia, en pocas palabras de la protección de los intereses de la sociedad civil.

—Hasta antes de 1980, el gobierno mexicano no desarrolló de manera explícita una doctrina de seguridad nacional. Su discurso se centraba en la defensa de la soberanía nacional, la independencia política frente a los bloques de poder mundial, la promoción del desarme, el control sobre los recursos del país y el rechazo de injerencias externas en la política nacional. En el plano interno, la

aplicación de las políticas de seguridad nacional consistió en la utilización de las fuerzas armadas como factor estabilizador del sistema político de último recurso frente a la radicalización de movimientos sociales de oposición (movimiento estudiantil de 1968) y de los movimientos guerrilleros de los años setenta”. (Guadalupe González González, *Los desafíos de la modernización inconclusa: Estabilidad, democracia y seguridad nacional en México*. En Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey, 1997: 144).

En el Plan Global de Desarrollo de 1981, se traza una manera de concebir la Seguridad Nacional, al señalarse: —Las fuerzas armadas mexicanas, con lealtad y patriotismo, de acuerdo con los principios constitucionales siguieron prestando su apoyo en beneficio de la seguridad de la Nación y el fortalecimiento de las instituciones políticas y sociales de México”. Es la primera vez que el gobierno plasma su concepción de la Seguridad Nacional. (Página 81).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 aparecen avances en la concepción cuantitativos y cualitativos en la conceptualización y estructura de la doctrina de seguridad nacional, misma que se asume como coadyuvante del orden interno y para la defensa de la seguridad exterior, así como promotora del desarrollo económico y de la defensa de la nación, recursos naturales, infraestructura crítica, etcétera” (58-63). En 1983, se diseñó el Plan de Seguridad Nacional.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de diciembre de 1988, se determina establecer cinco gabinetes especializados:

1. Económico;
2. Agropecuario;
3. Bienestar Social;
4. Política Exterior; y

5. Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y de la Procuraduría General de la República.

De la misma manera, en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se vislumbra una concepción sobre la Seguridad Nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Poder Ejecutivo piensa que la base fundamental de la Seguridad Nacional, descansa en la defensa de la soberanía. En el citado Plan se estableció que: —La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con la independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado, ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo...El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior de fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.”. (PND, página 9).

De esta forma, el PND estableció las siguientes *Estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de México*:

- —Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se define la Seguridad Nacional de la manera siguiente: —Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las

instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos”. (PND 2001-2006, p. 93).

Como se advierte, no queda claro lo que el Poder Ejecutivo comprende por Seguridad Nacional.

Vicente Fox Quesada y sus Secretarios de las diversas Dependencias de la Administración Pública Federal nunca entendieron ni se ocuparon de diseñar un concepto de Seguridad Nacional, —.el asunto de la seguridad nacional no figuraba entre las prioridades de su gobierno pero, sobre todo, no entendió y no apoyó la idea de edificar una seguridad de Estado por encima de una seguridad de régimen al estilo priísta; consecuentemente, no hubo claridad y unidad en las ideas, la doctrina que se intentó formular en el Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de ley fracasó en el primer año de su gobierno; en cambio, se conformó en los primeros meses del sexenio, una política de seguridad sin cohesión, institucionalización ni coordinación, a pesar de los enormes esfuerzos del consejero presidencial de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zínser, por impulsar el primer intento conceptual, institucional y legal en la historia de México, en esta materia”. (Rodríguez Sumano, Abelardo, 2008: 199).

Por lo que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la actual administración del Sr. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, no establece qué debemos entender por Seguridad Nacional, podría afirmarse que lo considera innecesario toda vez que, estima, ya se encuentra dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005. Aspecto que se corrobora si analizamos el reciente

Decreto por el que se aprueba el Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, en el que se establece lo siguiente:

—1.2Conceptos en materia de Seguridad Nacional

1.2.1. Definición de Seguridad Nacional

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional (Ley), en su artículo 3, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

1.2.2. Clasificación de antagonismos a la Seguridad Nacional

Los antagonismos a la Seguridad Nacional se clasifican, de conformidad con la ley en la materia, en riesgos o amenazas.

Los antagonismos pueden catalogarse –entre otros criterios- en función de los objetivos nacionales que afecten, del tiempo e intensidad de dichas afectaciones, de las condiciones que los fortalecen, de los recursos necesarios para enfrentarlos y del tiempo estimado para reducir su impacto.

1.2.2.1. Definición de Amenazas a la Seguridad Nacional

Para efectos del presente Programa, amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir ó enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano.

1.2.2.2. Definición de Riesgos a la Seguridad Nacional

Para efectos del presente Programa, riesgo a la Seguridad Nacional es aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. (Primera Sección) DIARIO OFICIAL jueves 20 de agosto de 2009

*Los riesgos a la Seguridad Nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la Seguridad Nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención”.*¹⁹⁵

Desde nuestra perspectiva, la definición continúa siendo concebida en términos absolutamente militaristas y lo que es más grave aún, es que de entre las mismas Dependencias de la Administración Pública no se guían por un solo concepto.

De esta forma, por ejemplo la Secretaría de Seguridad Pública afirma: —~~a~~ seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”. (SSP, Documento sin título, 7. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO, 7.1 Introducción, p.127, consultado en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/92587//archivo>, el 2 de marzo de 2009).

Por su parte, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) señala: —~~S~~eguridad Nacional es un ramo exclusivo de la administración pública federal previsto en los artículos 73 fracción XIXX inciso M y 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y recoge lo que se establece en el ya citado artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

Ahora bien, en la presente investigación, consideramos a la seguridad al margen de una postura ideológica, o de tipo militarista. Nuestro concepto, tiene en cuenta las diversas contradicciones que se que se presentan tanto en el ámbito económico, social y de la misma seguridad nacional que toma en consideración los constantes cambios internacionales sean éstos productos de la globalización de la economía mundial o bien, de los que se acontecen en la esfera nacional.

¹⁹⁵ Decreto por el que se aprueba el Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009, págs.: 4-5.

Concebimos la seguridad como un elemento dinámico, en constante cambio y evolución que debe considerar la totalidad de los mexicanos; retomando nuestro legado histórico, social, cultural, así como las necesidades de la sociedad civil.

4.2 Análisis del Orden jurídico nacional

Ante todo, debemos establecer lo que se ha dispuesto en la legislación nacional, primero en cuanto a la seguridad internacional. Segundo, la seguridad nacional; y finalmente, la seguridad aduanera.

Son significativas las opiniones siguientes con relación a lo que debemos entender por orden jurídico nacional. En este sentido Alf Roos, sostiene: —**El** orden jurídico nacional es un cuerpo integrado de reglas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercerse la fuerza física contra una persona; el orden jurídico nacional establece un aparato de autoridades públicas (los tribunales y los órganos ejecutivos) cuya función es ordenar y llevar a cabo el ejercicio de la fuerza en casos específicos. O, más brevemente: un orden jurídico nacional es el conjunto de reglas para el establecimiento y funcionamiento del aparato de fuerza del Estado”. (Ross, Alf, 2006: 60).

Quizás se pudiera agregar a lo anterior, la opinión de Hans Kelsen, quien señala: —**El** «orden» es un sistema de normas cuya unidad ha sido constituida en cuanto todas tienen el mismo fundamento de validez; y el fundamento de validez de un orden normativo es...una forma fundante de la cual deriva la validez de todas las normas pertenecientes al orden...Las normas de un orden jurídico regulan conducta humana” (Kelsen, Hans, 1983:44-45).

El ameritado jurista vienés considera que el orden jurídico contiene el elemento coactivo, traducido en sanciones, pero que también, dicho orden jurídico, estatuye un sentido positivo, es decir, lo que no está prohibido está permitido. El orden jurídico regula las conductas humanas en sentido positivo, pero también en sentido negativo.

Vistas así las cosas, es evidente que, en nuestro caso sin conceder y siguiendo el esquema de la pirámide jurídica de Hans Kelsen, estudiaremos primeramente lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ante todo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma de normas, desde la perspectiva de lo estrictamente normativo, jurídica. Siendo de este modo el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva la Constitución como la norma jurídica fundamental, regla y limita a los detentadores del Poder.

De hecho: —Debemos seguir una vez más las penetrantes enseñanzas del connotado tratadista Karl Loewenstein, en cuanto afirmó que la finalidad esencial de la Constitución escrita es la de limitar la concentración del poder absoluto y distribuir las diferentes funciones estatales entre varios detentadores del poder, o sea que uno de los principios básicos, por no decir el fundamental, del régimen constitucional, es el control del poder, y por otra parte, como lo señaló otro ilustre autor Hans Kelsen, la Constitución es la ley fundamental, es decir, la que sirve de fundamento a todo el ordenamiento jurídico”: (Fix-Zamudio, 1981:10).

Sabido es que, dentro de nuestro orden normativo en el artículo 133¹⁹⁶ de la Carta Magna, se dispone: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que

¹⁹⁶ Las apreciaciones de Alexis de Tocqueville en su libro *la Democracia en la América del Norte*, sirvieron de fuente al intelecto de algunos de los constituyentes. Existen dudas fundadas para pensar que también el pensamiento de Alejandro Hamilton, Santiago Madison y Juan Jay influyeron en los congresistas. Aunque una respuesta definitiva a estas cuestiones requeriría una investigación más profunda. *El Federalista* no fue traducido al portugués sino hasta 1840 y al castellano hasta 1868 y 1887, es decir después de la primera época de actividad constituyente (Velasco R. Gustavo. citado en el prólogo de *El Federalista*). El Congreso de Filadelfia expresó: —*This Constitución and the Laws of United States wick Shall be made in Pursuance thereof...*” (Esta Constitución y las Leyes de los Estados Unidos que sean hechos en prosecución de la misma...) El Constituyente de 1856 tradujo: —Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...”. La redacción de ambos artículos y el sentido que ambos legisladores le dieron es completamente distinto, se infiere que en la segunda traducción está dirigida a los jueces locales.

emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

En nuestros días, del mundo de la globalización de la economía mundial, algunos estudiosos del Derecho Constitucional son de la opinión de que el artículo 133 constitucional, es dislocador de todo el Orden jurídico nacional, al pretender incorporar en éste, dos tipos de normas cuyo origen es completamente distinto, hablamos del Derecho interno y del Derecho internacional, que éste último bajo ciertas circunstancias pareciera sobreponerse por encima de la Ley Suprema, particularmente cuando las normas internacionales tienen que ver con situaciones económicas, financieras y, sobre todo, de los mercados y del libre comercio. Más no ocurre lo mismo con los derechos humanos, sociales y culturales de los pueblos.

Sin embargo, aquí debemos partir de la premisa de que *“bajo la Constitución todo, sobre de ella nada”*, de esta forma, analicemos lo que se ha prescrito sobre seguridad internacional, seguridad nacional y seguridad aduanera.

Históricamente sabemos que el Constituyente de 1857, inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de América, inscribieron el artículo 126 en los siguientes términos: *“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y Leyes de los Estados”*.

En la Constitución de 1917, después de que el Proyecto de Venustiano Carranza pretendió suprimirlo, el Congreso Constituyente retomó el mismo artículo 126 de la Constitución de 1857, pero asignándole el 133.

Durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas, el artículo 133 nuevamente fue reformado, quedando de la siguiente manera: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”* (Decreto publicado en el D.O.F. del 18 de enero de 1934).

El único artículo en el que se establece una clara referencia a la seguridad internacional se encuentra contenida en el artículo 89, fracción X en que se preceptúa la facultad y obligación del Presidente de la República para: *—Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la **seguridad internacionales**”.*

Podemos advertir, que es pobre o casi nulo el tratamiento que se le da no sólo al tema de la seguridad internacional, sino al de las relaciones internacionales como atinadamente lo Señala el profesor Elisur Arteaga Nava quien escribe: *—Las disposiciones constitucionales que se refieren a las relaciones exteriores son escasas (arts. 15, 18, 76, fracc. I; 89, fracc. X; 104, fracc. I y 133). No hay más. Lo demás es poner en juego los principios que regulan la organización y el funcionamiento de los poderes previstos en la constitución”* (Arteaga Nava, Elisur, 2006: 572-573).

Jurídicamente, el Presidente —es el titular—, encargado de la política exterior y sirve de conducto para tener acceso al exterior y con el resto de los países del mundo. El Presidente de la República, tiene el carácter de Jefe de Estado frente a otros sujetos de Derecho Internacional, es él quien representa al Estado mexicano, como así se reconoce en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 7, numeral 1).

El Presidente, en la aplicación de la política exterior debe atenerse a los principios a que nos hemos referido, derivados de lo establecido en el artículo 89, fracción X,

de la Ley Suprema, para coadyuvar en la proscripción de las amenazas o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, pugnar por la igualdad jurídica de los Estados. Luchar por la paz y seguridad internacionales.

En este sentido, el tema de la seguridad internacional, sólo queda en principios de la política exterior y nada más.

El segundo tema a considerar, es el referente a lo que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con relación al tema de la seguridad nacional.

Al respecto, en el texto constitucional, los artículos 19, segundo párrafo, 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI y 131, son los preceptos que hacen alusión al tema.

En el artículo 19, segundo párrafo, se ordena la obligación a que estarán sujetos los jueces en que, tratándose de los casos en que en deba dictarse la prisión preventiva de aquéllos sujetos que se hallen en la hipótesis siguiente: *“El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos”*.

En el artículo 73, fracción XXIX-M, se encuentra dispuesto que el Congreso de la Unión tiene facultades: *“Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”*.

En el artículo 89, fracción VI, se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República en el sentido de: *“Preservar la seguridad nacional, en*

los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Asimismo, en el mismo artículo 89, fracción XIII, se dispone que sea también facultad exclusiva del Presidente de la República, habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

En cuanto al tercer y último aspecto, es decir, el de la seguridad aduanera, sólo puede inferirse tal noción de lo que se establece en el artículo 131, que señala: —*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; 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.*

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...”

De otra parte y continuando con el esquema trazado por Hans Kelsen y en opinión de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁹⁷ tocaría abordar los

¹⁹⁷ El Alto Tribunal ha sostenido que los Tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, mediante la Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46. Tesis Aislada del Pleno, la que se puede consultar en

Tratados, Convenciones, Convenios Multilaterales, Convenios Bilaterales, Acuerdos e Instrumentos internacionales. Dichos órdenes normativos los hemos analizado ampliamente en el capítulo tercero de nuestra investigación. Nos enfocaremos ahora por continuar analizando la legislación nacional.

Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional (LSN), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. En el artículo 1 se establece que dicha Ley:

—Tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia”.

La LSN, consta de seis Títulos, sesenta y siete artículos, así como siete artículos Transitorios.

En el Título Primero, mediante un solo capítulo se establecen las Disposiciones Generales. En el Título Segundo se preceptúan quienes son las Instancias Encargadas de la Seguridad Nacional. Asimismo, dentro de este Título se encuentran dispuestos los siguientes capítulos: Capítulo I, Del Consejo de Seguridad Nacional; Capítulo II, Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; Capítulo III, Estatuto del Personal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Capítulo IV, De la Coordinación para la Seguridad Nacional. Mientras que en el Título Tercero De la Inteligencia para la Seguridad Nacional, se estatuye

el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Noviembre de 1999.

las siguientes materias: Capítulo I De la Información y la Inteligencia. Capítulo II De las Intervenciones de Comunicaciones. Sección I De la Solicitud. Sección II Del Procedimiento. Sección III De la Vigencia de la Autorización. Sección IV De las Obligaciones. Sección V De los Casos de Urgencia. Capítulo III Del Acceso a la Información en Materia de Seguridad Nacional. Por otra parte, en Capítulo Único, se establece en Título Cuarto El Control Legislativo. En el Título Quinto se regula La Protección de los Derechos de las Personas y; Finalmente, en el Título Sexto, se preceptúa lo referente a la Cooperación de Las Instancias Locales y Municipales el materia de Seguridad Nacional.

Ahora bien, para el tema que nos ocupa en el presente apartado, es decir el concepto de Seguridad Nacional, el artículo 3, se dispone que: *Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

- I La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.*

En el apartado 4.1 de esta investigación, señalamos que en el Plan Nacional de Desarrollo, se trazaron algunos conceptos de seguridad nacional, y lo que parece extraño es que en último 2007-2012, diseñado por el actual gobierno no aparece ninguna referencia de lo que debe entenderse. Pareciera obvio que, desde la óptica del Ejecutivo, el concepto es innecesario asentarlo en cualquier otro documento, pues éste se encuentra ya definido en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional. Esto al menos así se deduce de lo que muestra el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en su portal electrónico.¹⁹⁸

Por otra parte, en el artículo 5 de la Ley en comento, se establecen cuáles deben considerarse como una amenaza a la Seguridad Nacional y, desde el punto de vista, el aduanero, habría que considerar, lo dispuesto en las fracciones I y VIII referentes a todos, aquellos actos tendentes a consumir terrorismo dentro del territorio nacional. Asimismo, todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

Aquí ya entramos al ámbito aduanero, solamente habría que establecerse cuáles serían las atribuciones que le corresponden en esta materia (artículos 7 y 12, fracción VI de la Ley de Seguridad Nacional) a la Administración General de Aduanas, tema que iremos analizando en el presente capítulo.

En el artículo 7 de la multicitada Ley, se ordena que:

—En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo”.

¹⁹⁸ Véase: <http://www.cisen.gob.mx/espanol/seguridadnacional.htm>

En este sentido, resulta obligado que revisemos el *Plan Nacional de Desarrollo*, así como el *Plan de Modernización Aduanera para la Competitividad* y las acciones colaterales en las que se ha comprometido, mediante la suscripción de Acuerdos y Convenios internacionales,¹⁹⁹ tarea que veremos más adelante en la presente investigación; por el momento continuemos analizando la Ley de Seguridad Nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se desprende de lo establecido en los artículos 2 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tiene adscritas las siguientes oficinas consideradas: I) Oficina del Secretario del Despacho; II) Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público: A) Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. B) Unidad de Crédito Público. III) Unidad de Inteligencia Financiera, y IV) Procuraduría Fiscal de la Federación: A) Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta. B) Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos. C) Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros. D) Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones. Así como la Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, finalmente, la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

En este sentido, de conformidad con lo estatuido en el artículo 12, fracción VI, de la Ley de Seguridad Nacional, a dicha Secretaría le corresponde formar parte del Consejo de Seguridad Nacional que es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia, como así se señala en el artículo 13 de la Ley de referencia y puede conocer entre otras materias en el tema del diseño de la agenda nacional de riesgos (fracción III), así como de la cooperación internacional (fracción V).

¹⁹⁹ El Servicio de Administración Tributaria mediante el comunicado de prensa 26/2008, de fecha 20 de mayo de 2008, anunció que la Administración General de Aduanas suscribió con el gobierno de los Estados Unidos de América el Plan Estratégico Aduanero Bilateral. Asimismo, a través del comunicado de prensa 020/2007, de fecha 7 de marzo de 2007 dio a conocer el Plan de Modernización Aduanera para la Competitividad, en el que dedica un rubro al tema de la seguridad nacional (véanse páginas 2 y 3).

Finalmente, de esta Ley, nos correspondería analizar lo que se establece en su Reglamento, toda vez que en el artículo Cuarto transitorio se ordena que el Ejecutivo Federal expida y publique el Reglamento, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de dicha Ley, misma que actualmente está vigente desde el 1 de febrero de 2005.

Según nuestra metodología de análisis, estudiar las disposiciones contenidas en el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*.

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional

El entonces Presidente Vicente Fox Quesada, expidió el miércoles 29 de noviembre de 2006, en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del citado Reglamento, el objeto de éste es el de: *“Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional”*.

Asimismo, en el artículo 2, se dispone que corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo o sea al Secretario de Gobernación, (artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional), promover las acciones de coordinación en materia de Seguridad Nacional, así como para el funcionamiento del Consejo.

Por otra parte, en el artículos 4, fracción VI, y 6 del Reglamento en comento, se preceptúa el diseño de un *Programa para la Seguridad Nacional*.

En el artículo 5 se ordena que:

—El Secretario Ejecutivo y el Secretario Técnico,²⁰⁰ en el ejercicio de sus funciones, atenderán los temas de Seguridad Nacional con una visión estratégica, integral, amplia, de largo alcance y con base en las vertientes siguientes:

I. Políticas públicas en materia de Seguridad Nacional, y

II. Inteligencia estratégica”.

Ahora bien, por lo que se refiere a los programas operativos para la atención y respuesta a situaciones de emergencia, compete al Secretario Técnico, es decir, al de Gobernación, en los términos establecidos en el artículo 37 del Reglamento multicitado, promover:

— Programas de capacitación a las autoridades civiles y a los órganos de inteligencia integrantes del Consejo, con objeto de que puedan prevenir y reaccionar ante riesgos a la Seguridad Nacional y, en particular, en relación

²⁰⁰ Recordemos que en el último párrafo del artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, se establece que: *—El Consejo contará con un Secretario Técnico, será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo”.* Asimismo, en el artículo 15 de la misma Ley se establecen las funciones que están a su cargo y que son las siguientes: I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo; II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo; III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional; IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional; V. Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos; VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo; VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley; VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo; IX. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas; X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo; XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país; XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y XIII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores. De igual manera, en el artículo 27 del Reglamento de referencia se dispone que: *—El Secretario Técnico será el responsable de la organización y funcionamiento del Comité Consultivo Científico a que se refiere el párrafo que antecede y nombrará a sus integrantes, previa consulta con el Consejo”.*

con posibles ataques terroristas, desastres naturales y situaciones de emergencia, y

II. El incremento de capacidades de respuesta frente a emergencias nucleares, biológicas y químicas”.

En suma, este Reglamento se circunscribe al establecimiento de acciones tendientes a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, visión que, desde nuestra perspectiva, sigue siendo de corte militar como así se conceptúa en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional y que se establecen amplias atribuciones al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), quien en todo momento fungirá como Secretario de cualquier Comité Especializado (artículo 21, último párrafo del Reglamento en cita) que, si se observa, corresponde la operatividad, el aterrizar las acciones de Seguridad Nacional y por tanto, incrementar por una parte el gasto público,²⁰¹ y por el otro, la plantilla burocrática.

Continuando con el esquema piramidal de Hans Kelsen, analicemos el siguiente Acuerdo.

²⁰¹ De acuerdo con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, aprobado para el CISEN fue de \$1, 153, 113, 635 pesos. Para el año 2007 fue de \$1, 114, 398, 723 pesos. En el Presupuesto para el año 2008: \$1,270, 486, 462 pesos. Mientras que para el ejercicio fiscal 2009 es de. \$2, 379, 587, 105 pesos. El monto de este último presupuesto se incrementó en cifras equivalentes a todo el presupuesto del ejercicio para 2007, toda vez que el monto ascendió a \$1, 109, 100, 643 pesos, consultado el 25 de marzo de 2009 en: (http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/temas/tomos/04/r04_mp.pdf,

Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.

Francisco Javier Ramírez Acuña, Secretario de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, suscribió el 17 de mayo de 2007 el “Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales”, mismo que se publicó el lunes 28 de mayo de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En los Considerandos del Acuerdo, se reconoce:

—Quedan amenazas que enfrenta actualmente la comunidad internacional incluyen, entre otras, las provenientes del terrorismo y su vinculación con la producción de armas de destrucción en masa, lo que demanda, en ocasiones, la atención integral de los Estados en forma conjunta y el diseño de políticas al interior que incluyan a todas las instancias internas competentes a efecto de unificar las acciones tendentes a su prevención, disuasión y proscripción;...

—Queda naturaleza de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacionales, demandan la atención e instrumentación de mecanismos de verificación, transparencia y cooperación internacional, que en el ámbito interno debe

atenderse integralmente por un solo órgano que unifique, coordine, diseñe y articule las políticas en el ámbito interno y externo;

Que derivado de las Convenciones y Tratados firmados por el Estado mexicano en las citadas materias, existe la obligación de establecer una Autoridad Nacional como centro nacional de coordinación, encargado de mantener el enlace eficaz con los organismos internacionales previstos en dichos instrumentos,²⁰² así como con los demás Estados Parte; lo cual no implica la creación de una unidad administrativa facultada para emitir actos de molestia a los particulares, sino un órgano encargado de la coordinación en el ámbito nacional y el enlace internacional”.

En razón de lo anterior, el Consejo de Seguridad Nacional en su sesión celebrada el día 17 de mayo de 2006, acordó, mediante el citado Acuerdo:

—Establecer el Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales encargado de coordinar el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia, en el ámbito nacional. Dicho Comité es un órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional que actuará como Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno.

Para el cumplimiento de sus funciones dicho Comité, contará con un órgano ejecutivo denominado Secretaría General del Comité Especializado de Alto Nivel, el cual recaerá en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional²⁰³.

²⁰² En el artículo 2, fracción, del Acuerdo en comento se define: “III. Instrumentos Internacionales: Todos los instrumentos multilaterales, regionales y/o bilaterales en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales”.

²⁰³ Recordemos que en el artículo 19 de la Ley de Seguridad Nacional, se establecen las atribuciones siguientes del CISEN: I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado

En este sentido, el CISEN, adquiere el estatus, por tanto, de constituirse en la llamada Autoridad Nacional para, en su caso, actuar como sujeto de Derecho internacional, subrogándose las facultades que expresamente tiene asignadas la Secretaría de Relaciones Exteriores quien, en su caso, debe ajustarse a lo dispuesto por el artículo 3 del Acuerdo en comento, en el que se preceptúa:

-El titular del Poder Ejecutivo Federal definirá la política y los intereses del Estado mexicano en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.

En la conducción de la política exterior y la representación de los intereses del Estado mexicano en el ámbito internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores observará la posición que en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales defina el titular del Poder Ejecutivo Federal en el Consejo”.

Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho; II. Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país; III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional; IV. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos; V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho; VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales; VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea; IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo; X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

Por lo que a la integración se refiere, el Comité Especializado de Alto Nivel, (artículo 4 del Acuerdo), lo conforman los Secretarios de: Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; de la Procuraduría General de la República; así como el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; estará presidido por el Secretario de Gobernación.

En la materia que nos ocupa, es decir, la aduanera, el Comité Especializado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 4, entre otras, tiene las funciones siguientes:

—I Procurar, a través de su Secretaría General, el cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano, en virtud de los tratados e instrumentos internacionales en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales; sin perjuicio de que cada una de las dependencias representadas en dicho Comité lleve a cabo las facultades derivadas de las leyes y otras disposiciones aplicables;

III. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de las obligaciones previstas en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales;

IV. Analizar y, en su caso, proponer la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro carácter, necesarias para adecuar el marco jurídico mexicano con las obligaciones previstas en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte;

—VII- Coordinarse con las instancias competentes en materia de comercio exterior respecto de las importaciones y las exportaciones de bienes y sustancias previstas en los tratados e instrumentos internacionales”.

Sumado a lo anterior: —EComité Especializado de Alto Nivel deberá someter anualmente a la consideración del Consejo un programa operativo de trabajo, así como los planes de acción que de él se deriven.

De igual forma, corresponde a la Secretaría General del Comité Especializado de Alto Nivel o se al CISEN, (artículo 8), las siguientes funciones:

—IRecibir y remitir, bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la información requerida por los mecanismos u organismos establecidos en virtud de los tratados e instrumentos internacionales, en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales;

II. Cooperar con los mecanismos de verificación previstos en los tratados e instrumentos internacionales, asegurando siempre la protección de los intereses nacionales;

III. Adoptar las medidas de verificación y control, incluidas, en su caso, las de inspección que sean necesarias, en los términos de las disposiciones legales aplicables”

De otra parte, en el artículo 11 del Acuerdo se dispone que

—EComité Especializado de Alto Nivel establecerá con aprobación del Consejo, los siguientes grupos operativos de carácter permanente para el desahogo de sus funciones, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la promoción de medidas que fomenten la confianza en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales:

- a) Grupo sobre Armas Nucleares;

- b) Grupo sobre Armas Químicas y Biológicas;
- c) Grupo sobre Armas Convencionales;
- d) Grupo sobre la Lucha contra el Terrorismo;
- e) Grupo de Armonización Legal y Administrativa; y
- f) Grupo sobre Seguridad Internacional”.

Derivado de lo anterior, se advierte que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, particularmente la Administración General de Aduanas, tienen una activa participación y responsabilidad en cada uno de los Grupos, toda vez que en ellos es recurrente el tema de las mercancías de doble uso.

Sobre la tan criticada Autoridad Nacional y su delegación en el CISEN, volveremos al estudiar el *Proyecto: Ley Federal para el control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas*.

Bases de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Con fundamento en lo anterior, el viernes 8 de diciembre de 2006, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las *BASES de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*.

El objeto de estas Bases es la de establecer reglas tendentes a que —el Gobierno Federal desarrolle los esquemas de colaboración y coordinación entre las instituciones y autoridades—, teniendo como marco las atribuciones que la ley establece y que participan en la atención de los temas de Seguridad Nacional. Asimismo, dichas Bases pretenden dar sustento jurídico al establecimiento de lo

que se ha dado en llamar *Red Nacional de Información de Seguridad Nacional*, mecanismo que permitirá generar —inteligencia estratégica, veraz y oportuna para la toma de decisiones políticas fundamentales en esta materia—.

De manera que el tanto el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional y el Secretario de Hacienda y Crédito Público se comprometió entre otros (Base Primera, fracción IV) a:

—IV.Colaborar con el propósito de alcanzar un acuerdo para establecer mecanismos que, de conformidad con la normativa aplicable, permitan proporcionar aquella información con la que cuenten las instancias señaladas en las presentes bases de colaboración, que pueda ser considerada de inteligencia de acuerdo con los criterios que determinen al efecto de común acuerdo, así como apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional estén facultadas a realizar para investigar las siguientes amenazas a la Seguridad Nacional:

a). – g)...

h. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva”:

De igual forma, en la Base Cuarta, se establece que:

—En la ejecución de los programas operativos previstos en la base que antecede, la SHCP”, en el ámbito de su competencia y mediante las acciones que la misma determine al efecto conforme a la normativa que le es aplicable, se compromete a:

I. Colaborar en las investigaciones de Seguridad Nacional respecto de los temas que integran la Agenda Nacional de Riesgos y en los planes

emergentes de inteligencia de carácter coyuntural, relacionados con las amenazas a la Seguridad Nacional;

II. Participar en los equipos de respuesta a emergencias y centros conjuntos de operación de emergencia que se acuerden en el Consejo de Seguridad Nacional, y

III. Colaborar en los sistemas de vigilancia y alarma, así como coadyuvar en la seguridad y protección de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional”.

Finalmente, en la Base Novena, se preceptuó que: ~~Las —Partes~~” están de acuerdo en que el presente instrumento es producto de la buena fe, en razón de lo cual los conflictos que llegasen a presentarse por cuanto hace a su interpretación, formalización y cumplimiento, serán resueltos de mutuo acuerdo”.

Pareciera que en la elaboración de dicha Bases, los autores se inspiraron en un contrato de compra-venta entre particulares y que, en una supuesta invasión de competencias, que sería el caso, no se acudiría a ninguna instancia judicial, sino que la controversia se resolvería por mutuo acuerdo, pues así lo ~~acordaron~~ las partes” y; para que no quede duda, lo rubricaron el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- y actuaron como Testigos de Asistencia: el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Jaime Domingo López Buitrón. El Titular de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, Alonso Pascual García Tamez. El Titular de la Procuraduría Fiscal de la Federación, Luis Felipe Mancera de Arrigunaga. El Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, María de la Concepción Patiño Cestafe. El Titular de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, Alejandro Mariano Werner Wainfeld. El Titular de la Unidad de Crédito Público, Gerardo Rodríguez Regordosa. El Titular de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, Ismael Reyes Retana Tello. El Titular de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos, Oscar Molina Chie. El Titular de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros, Luis Urrutia Corral. El

Titular de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones, Ambrosio de Jesús Michel Higuera. Sólo faltó la rúbrica del titular de la Unidad de Operación, dependiente del CISEN. La vigencia de las Bases es de carácter indefinido.

También se establecieron Bases de Colaboración de este tipo con las Secretarías de Relaciones Exteriores (DOF 27 de mayo de 2008), la de Comunicaciones y Transportes (17 de septiembre de 2007, modificadas mediante un Convenio, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2008).

Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012

Casi a la mitad del sexenio del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se emitió el *Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el jueves 20 de agosto de 2009.

El Programa para la Seguridad Nacional se encuentra dividido en tres Secciones, las que tienen los elementos siguientes:

Sección 1	
1.1. Introducción	1.4.3.6. Desequilibrios en el desarrollo nacional
1.2. Conceptos en materia de Seguridad Nacional	1.5. Marco Jurídico del Programa para la Seguridad Nacional
1.2.1. Definición de Seguridad Nacional	1.5.1. Base constitucional
1.2.2. Clasificación de antagonismos a la Seguridad Nacional	1.5.2. Ley de Seguridad Nacional
1.2.2.1. Definición de Amenazas a la Seguridad Nacional	1.5.3. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional
1.2.2.2. Definición de Riesgos a la Seguridad Nacional	1.5.4. Tratados internacionales
1.3. Evolución en años recientes de la Seguridad Nacional	1.6. Sistema de Seguridad Nacional para enfrentar los nuevos retos
1.3.1. Contexto interno	1.6.1. Objetivos del Sistema de Seguridad Nacional
1.3.2. Contexto externo	1.6.2. Componentes del Sistema de Seguridad Nacional
1.4. Diagnóstico	1.6.2.1. En cuanto a decisión
1.4.1. Principales desafíos que vive el país en materia de Seguridad Nacional	1.6.2.2. En cuanto a asesoría y consulta

1.4.2. Amenazas a la Seguridad Nacional	1.6.2.3. En cuanto a información e inteligencia
1.4.2.1. Delincuencia organizada	1.6.2.4. En cuanto a planeación y análisis
1.4.2.2. Narcotráfico	1.6.2.5. En cuanto a ejecución
1.4.2.3. Grupos armados	1.6.3. Direccionamiento del Sistema de Seguridad Nacional
1.4.2.4. Terrorismo	1.6.4. Perfil de resultados a generarse por el Sistema de Seguridad Nacional
1.4.2.5. Vulnerabilidades en fronteras	Sección 2
1.4.3. Riesgos a la Seguridad Nacional	2.1. Vinculación del Programa para la Seguridad Nacional con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
1.4.3.1. Conflictos políticos y sociales	2.2. Propósito esencial y Objetivos del Programa
1.4.3.2. Pérdida de cohesión social	Sección 3
1.4.3.3. Dinámicas migratorias	3.1. Objetivo específico 1, líneas estratégicas y líneas de acción
1.4.3.4. Pandemias y epidemias	3.2. Objetivo específico 2, líneas estratégicas y líneas de acción.
1.4.3.5. Medio ambiente y calentamiento global	

En el Programa se concibe como Seguridad Nacional lo siguiente:

“1.2.1. Definición de Seguridad Nacional

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional (Ley), en su artículo 3, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

V. *La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
VI. *La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes”.*

Por otra parte, se reconocen dos ámbitos en la evolución de la Seguridad Nacional y se tiene en cuenta el aspecto internacional y señala:

Contexto externo, en este ámbito se reconoce que:

—a globalización y la interdependencia económicas han permitido que fenómenos como el crimen organizado transnacional y el terrorismo cobren fuerza como amenazas que ponen en peligro la integridad y gobernabilidad de los estados. En este contexto, la cooperación internacional tiene un papel preponderante en la lucha contra estas amenazas, y los Estados Unidos Mexicanos, mediante su política exterior, lleva a cabo acciones que contribuyen a los esfuerzos internacionales para la paz y seguridad internacionales.

Un ejemplo de ello es la creación, en 2007, del órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional, el Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales, encargado de coordinar el cumplimiento de los compromisos en la materia y facilitar la inspección internacional relativa a la Convención sobre Armas Químicas.

Dicho Comité cuenta con grupos operativos de carácter permanente en materias como Armas Nucleares, Armas Químicas y Biológicas, Armas Convencionales, Lucha contra el Terrorismo, Seguridad Internacional y Armonización Legal y Administrativa”.

En el Programa se rememora el pasado activo que tuvo México en el contexto internacional; en los conflictos regionales, en el Consejo de Seguridad de ONU y la OEA, la creación de instancias bilaterales como el:

–Establecimiento del Grupo de Alto Nivel de Seguridad México Guatemala (GANSEG) y el Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Belice (GANSEF). Ambos grupos fueron establecidos para coordinar, implementar y desarrollar actividades de cooperación en temas de seguridad identificados de interés común”. (Numeral 1.3.2).

Así como creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en donde participan los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, y cuyo objetivo es:

—La cooperación en materia de seguridad regional, el fortalecimiento de la seguridad en la frontera de los tres países, y la construcción de un modelo de comunidad económica fuerte”. (Ídem).

De igual manera, el Programa, con base en un diagnóstico considera como principales desafíos que vive el país en materia de Seguridad Nacional, los siguientes:

- **Delincuencia organizada** (1.4.2.1.);
- **Narcotráfico** (1.4.2.2.);
- **Grupos armados** (1.4.2.3.);
- **Terrorismo que:** *–En un entorno cada vez más impredecible, debe reconocerse la existencia y capacidad de grupos ilegales que utilizan el terror en contra de la población civil como instrumento para alcanzar sus objetivos. En el caso mexicano esta amenaza se potencia por factores geopolíticos, como la vecindad con Estados Unidos de América y Canadá,*

el grado de integración de la economía de Norteamérica, el fácil acceso a tecnologías de la información y comunicación, más y mejores medios de transporte; así como la presencia de nacionales, oficinas diplomáticas e intereses comerciales de otros países en territorio nacional.

La amenaza para la Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a que nuestro país sea víctima de un acto terrorista, y además sea utilizado como una plataforma de tránsito, preparación o refugio de grupos terroristas. En este contexto, el tráfico de armas de destrucción masiva o sus precursores, es una hipótesis plausible. (1.4.2.4.)

- **Vulnerabilidades en fronteras**, que: *–Actualmente, la economía globalizada demanda el tránsito de capitales, bienes y personas de forma cada vez más expedita y segura. Debe reconocerse que las fronteras continúan siendo origen de vulnerabilidades, que se ven potenciadas por la deficiente vigilancia de algunos tramos de las fronteras terrestres, los flujos migratorios indocumentados; el tráfico ilícito de armas, drogas y personas; la violencia asociada al narcotráfico y la impunidad con que se desarrollan las actividades ilícitas.*

La amenaza consiste en el debilitamiento de los controles institucionales, a través de los cuales el Estado Mexicano ejerce su soberanía en las fronteras, por la creciente interrelación del tráfico de drogas, la trata de personas y otras formas de comercio internacional ilícito. La asimetría existente entre los países que colindan con el Estado Mexicano al norte y al sur de sus fronteras exacerba la posibilidad de enfrentar amenazas a la Seguridad Nacional.

El tráfico ilícito hacia los Estados Unidos Mexicanos de armas, lanzamisiles, armas automáticas, granadas y municiones, y la sofisticación con las que el narcotráfico y la delincuencia organizada desafían a las autoridades y ponen en riesgo la integridad de la población civil, son problemas que requieren especial atención y corresponsabilidad de los

países involucrados, ya que la mayor parte de las armas de alto poder se trafican a través de nuestras fronteras”. (1.4.2.5.)

También el Programa establece un catálogo de riesgos para la Seguridad Nacional, provocados por:

—Procedidos por dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales, de naturaleza más amplia y de corte estructural, cuyos efectos potenciales adversos sobre la permanencia futura del Estado Mexicano se desenvuelven a lo largo de muchos años o incluso décadas. Los riesgos actuales para la Seguridad Nacional son:

- Conflictos políticos y sociales (1.4.3.1);
- Pérdida de cohesión social (1.4.3.2.);
- Dinámicas migratorias (1.4.3.3.);
- Pandemias y epidemias (1.4.3.4.);
- Medio ambiente y calentamiento global (1.4.3.5.); y
- Desequilibrios en el desarrollo nacional (1.4.3.6.).

El Programa considera como amenazas a la Seguridad Nacional las acciones a que se refiere el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional y que son entre otras las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional (fracción I);
- Actos en contra de la seguridad de la aviación; (fracción VI);
- Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; (fracción VIII);
- Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; (fracción IX);

- Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; (fracción X); y
- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. (fracción XII).

Asimismo, el Programa señala cuáles son las instituciones que se encuentran establecidas para articular las políticas de Seguridad Nacional y se citan las siguientes:

- Creación del Consejo de Seguridad Nacional. integrado además, por los titulares de las siguientes instancias: Secretaría de Gobernación (quien funge como Secretario Ejecutivo), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República y el CISEN.
- Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional. Integrada por una Comisión con tres senadores y tres diputados para ejercer control y evaluación sobre las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional.
- Secretaría Técnica del Consejo. Quien cuenta con un Secretario Técnico nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al orden jurídico internacional, el Programa puntualiza los principios que se derivan del artículo 133 de la Ley Fundamental, al señalar que los tratados internacionales ratificados son:

—Ley Suprema de la Unión. La Suprema Corte de Justicia confirmó que el orden jerárquico que tienen los tratados internacionales es superior al de las leyes federales y estatales, sólo debajo de la propia Constitución”.

En materia de seguridad, los Estados Unidos Mexicanos forman parte de distintos instrumentos jurídicos internacionales que dan sustento a la cooperación bilateral y multilateral para hacer frente a amenazas y riesgos transnacionales; los cuales inciden directamente sobre la Seguridad Nacional de los Estados y atañen claramente a la paz y seguridad internacionales”.

De lo preceptuado anteriormente se derivan tácitamente las obligaciones mundiales que tiene el Estado mexicano tratándose de la Seguridad y cooperación internacional, así como los compromisos en la prevención, control, seguridad y verificación del movimiento transfronterizo de mercancías de doble uso.

En la Sección Segunda del Programa y con relación a la creación de un Sistema de Seguridad Nacional, en el Programa se reafirma la concepción militarista de aquélla, toda vez que para ello se hace necesario la utilización de armas. Concepción que se deriva del artículo 3 la Ley de la materia, por lo que se establecen los siguientes objetivos:

- *Preservar la soberanía e independencia nacionales y defender el territorio;*
- *Mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, con plena vigencia de un estado de derecho;*
- *Mantener la unidad de la Federación;*
- *Proporcionar seguridad y mantener el funcionamiento de las instalaciones estratégicas del país;*
- *Efectuar la legítima defensa de los intereses vitales de la nación, resguardándolos de las presiones provenientes del exterior, y*

- *Desactivar inercias que tornen inviable el desarrollo económico, social y político, para preservar la democracia”.*

En esta misma Sección 2 del Programa se ha diseñado para la consecución de los objetivos cinco ejes rectores, vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y que a saber, son los siguientes:

<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Derecho y seguridad; • Economía competitiva y generadora de empleos; • Democracia efectiva y política exterior responsable; • Igualdad de oportunidades; y • Sustentabilidad ambiental. 	<p style="text-align: center;">OBJETIVO ESPECÍFICO</p> <p>Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la seguridad nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla</p> <p>Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional.</p>
---	--

Finalmente, en la Sección 3 del Programa, vinculados con objetivos específicos y establecen tanto las líneas estratégicas y como las líneas de acción. Destacamos aquí por la materia que nos ocupa en nuestra investigación la siguiente Línea de Acción:

-2.3.11. Consolidar el funcionamiento del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI), como la Autoridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos en la materia, para impedir oportuna y eficazmente el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, a partir de:

- *Una mejor articulación de las autoridades;*

- *El establecimiento y operación de los registros públicos que resulten necesarios para ejercer un efectivo control sobre esas sustancias, y*
- *La emisión de informes a los particulares interesados –cámaras de industria, sector académico, etc.– sobre la conveniencia de atender las medidas administrativas derivadas de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados Unidos Mexicanos en la materia”. (Ob.cit. p. 29).*

En suma, este es el contenido del más reciente Programa del Ejecutivo Federal que versa sobre la Seguridad Nacional y que se vincula con todo el esquema normativo que seguiremos estudiando en los siguientes apartados de nuestra investigación.

Ley Federal para el control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas

La *Ley Federal para el control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas*, siguió un largo proceso de elaboración, discusión y aprobación del Pleno ambas Cámaras. Como resultado de lo anterior, dicha Ley finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2009.

Antecedentes

El Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a través del Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, Subsecretario Cuauhtémoc Cardona Benavides, remitió el 27 de marzo de 2008, al entonces Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Santiago Creel Miranda, el proyecto de la denominada *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío, para la fabricación de armas químicas* (LFCSQ). Dicho proyecto se turnó para su análisis a Comisiones unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos.

En la Sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el martes 9 de diciembre de 2008, las Comisiones de Gobernación, Defensa Nacional y Estudios Legislativos hicieron llegar a la Mesa Directiva un dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la citada Ley. Se acuerda dispensar la lectura del dictamen, así como iniciar su discusión en lo general por lo que se pasa a la votación nominal del proyecto de decreto, situación que se aprueba con ochenta y cinco votos a favor, ninguno en contra y solamente una abstención.

De esta forma quedó aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*, y se

adiciona una fracción decimoséptima al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y se ordena turnar esa misma fecha a la Cámara de Diputados, la minuta con proyecto de decreto, para su estudio y dictamen.

El 9 de diciembre de 2008, la Cámara de Diputados recibió la minuta de referencia turnándose a la Comisión de Gobernación, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su estudio y dictamen.

Con fecha 11 de diciembre 2008, los integrantes de la Comisión de Gobernación aprobaron el dictamen en sentido positivo.

El viernes 19 de febrero de 2009, la Comisión de Gobernación, después de un análisis del Proyecto, presentó sus resultados a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, mismo que sometió para su aprobación con solicitud de dispensa de lectura, la cual se aceptó por mayoría, acto seguido se inició la discusión en la que se propuso una moción suspensiva con el objeto de que la Comisión de Gobernación analizara a mayor profundidad la iniciativa, la moción no fue aprobada y finalmente se concluyó que había sido suficientemente discutida.

Finalmente, en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputado del martes 24 de febrero de 2009, fue aprobado en lo general y en lo particular los artículos no reservados del Proyecto de (LFCSQ) y *adiciona una fracción XVII al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales*, con 258 votos en pro, 106 en contra y 5 abstenciones, de un total de 494 Diputados y pasó al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

El Proyecto de Ley comprende, setenta y cinco artículos, dos Apéndices y once artículos Transitorios, todo, distribuido en cinco Títulos: I. Disposiciones Generales; II. De las Obligaciones y el Ejercicio de Atribuciones; III. De las Medidas de Control; IV. De las Sanciones, y V. Del Procedimiento Administrativo.

La Ley tiene por objeto: —...establecer medidas de control a los sujetos obligados que realicen actividades reguladas relacionadas con las sustancias químicas susceptibles de desvío, así como respecto de las instalaciones, tecnología, equipo especializado y corriente utilizado para dichas actividades. Asimismo, sobre la elaboración, producción, consumo, transferencia, desarrollo, conservación, comercialización, adquisición, uso final, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transbordo, transporte, transmisión, confinamiento y destino de sustancias químicas susceptibles de desvío para la proliferación de armas químicas de destrucción en masa.

De igual forma: —Las medidas de control aplicables a los sujetos obligados son el registro, la declaración, la inspección, la revisión y controles a la importación, exportación y transporte.

Las actividades reguladas y las prohibidas por la Convención y por la presente ley son materia de seguridad nacional”.

Es decir, las referidas medidas van dirigidas a quienes realicen actividades relacionadas con las sustancias químicas susceptibles de ser desviadas en su uso para fines distintos a los previstos en la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción* (CAQ, que como ya lo analizamos en el capítulo Tercero, punto 3.2.1.2. de nuestra investigación, fue ratificada por el gobierno de México el 9 de agosto de 1994 y se encuentra vigente para los Estados Partes desde el 29 de abril de 1997 y que, como se dispone en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha Convención forma parte del Orden jurídico nacional, pero que se encuentra en proceso de concretizarla para su exacta aplicación.

Veamos cada uno de las partes de la Ley.

A. *Título Primero Disposiciones Generales*

En el *Título Primero* se establecen diversos conceptos para efectos de su aplicación como por ejemplo entre otros: Arma Química, Autoridad Nacional, Destino Final, Grupo de Inspección Internacional, Grupo de Inspección Nacional, Listado Nacional, Polígono de Inspección, Registro, Sujeto Obligado, Transbordo, Usuario Final, etcétera. De la misma forma, quedan enunciadas las Dependencias de la Administración Pública que deben aplicar las disposiciones de la Ley, y se citan las siguientes: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Economía, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Comunicaciones y Transportes, de Salud, la Procuraduría General de la República, el Servicio de Administración Tributaria, léase Administración General de Aduanas y la llamada Autoridad Nacional.

Por lo que hace la competencia en el artículo 3, antepenúltimo párrafo de la Ley, se preceptúa que: *—Las autoridades a que se refiere el presente artículo, actuarán en el ámbito de sus respectivas competencias en términos de las disposiciones aplicables, en lo que se refiere al control de las importaciones, exportaciones y demás trámites administrativos respecto de las sustancias químicas del Listado Nacional, así como en la coordinación interinstitucional derivada de la aplicación de la presente Ley y el ejercicio de las demás facultades que les correspondan.*

Las dependencias, instituciones y órganos cuyos titulares sean integrantes del Consejo, serán autoridades competentes para aplicar la presente Ley de acuerdo con sus atribuciones legales y demás disposiciones jurídicas, en el marco del esquema de coordinación de acciones previsto en la Ley de Seguridad Nacional y sus disposiciones reglamentarias”.

Ahora bien, cuando, no exista una disposición expresa en la Ley en comento, se aplicará supletoriamente los siguientes ordenamientos: la Ley de Seguridad

Nacional y el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin perjuicio de lo que establezca la Convención y otros tratados internacionales en la materia, de los que el Estado mexicano sea parte. En las notificaciones, requerimientos, inspecciones, revisiones y consultas establecidas en la (LFCSQ), se aplicará de manera supletoria lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Ojo: uno de los aspectos que debemos tener muy en cuenta es lo establecido en el último párrafo del mismo artículo 3 en el que se señala:

–No será aplicable a la materia regulada por la presente Ley, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

Aspecto que abordaremos al establecer nuestras consideraciones jurídicas respecto de la Ley que analizamos en la presente investigación, por lo pronto, continuemos explicando el contenido de la Ley.

B. *Título Segundo De las Obligaciones y el Ejercicio de Atribuciones*

En el *Título Segundo*, se establece quiénes son los sujetos obligados, y a quienes se demanda inscribir en el Registro Nacional para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, mismo que está a cargo de la Unidad de Operación del CISEN (artículo 13, fracción I de la LFCSQ); deben presentar sus declaraciones; permitir en el caso de los fabricantes, el acceso al llamado Polígono de Inspección²⁰⁴ y cumplir requerimientos que se le soliciten por la Autoridad Nacional; realizar entre otras, aquéllas actividades reguladas únicamente para fines no prohibidos por la CAQ. Para esto, en el artículo 8 se establecen las prohibiciones a los sujetos obligados.

²⁰⁴ En el artículo 2, fracción XXVI de la Ley en comento se define lo siguiente: –Polígono de Inspección: Toda instalación o zona sujeta a una Inspección Internacional o Nacional, vinculada con el desarrollo de Actividades Reguladas, que se haya definido específicamente en el correspondiente Mandato de Inspección Internacional o Nacional.” En pocas palabras, aquéllas partes de una instalación industrial que quede especificada en el llamado Mandato de Inspección: una línea de producción, maquinaria, almacén, oficina, laboratorio, etc.

De igual forma, se establecen las obligaciones de las autoridades competentes, quienes deben dar respuesta a los requerimientos de información que realice la Autoridad Nacional y la Secretaría (CISEN); emitir opiniones; dar avisos y realizar las consultas correspondientes respecto de actividades que los sujetos obligados realicen con sustancias químicas establecidas mediante las Listas 1, 2 y 3 de la CAQ. Debe regularse el transporte de dichas sustancias químicas en el territorio nacional. Dar cumplimiento a los acuerdos que emita el Consejo de Seguridad Nacional y la Autoridad Nacional, así como negar o revocar las autorizaciones, permisos o licencias relacionadas con la exportación, elaboración, producción y consumo de las sustancias químicas.

Prácticamente, el Capítulo Segundo, constituye un novenario de obligaciones que deben cumplir categóricamente las Dependencias de la Administración Pública Federal para con la Secretaría (CISEN), subordinación de aquéllas para con éste último en aras de la Seguridad Nacional.

En el Proyecto de Ley, se establece que la Autoridad Nacional estará presidida por la Secretaría de Gobernación e integrada por representantes de las secretarías de Comunicaciones y Transportes; de la Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Marina; Relaciones Exteriores; Seguridad Pública; y de la Procuraduría General de la República; así como del CISEN. También, en el mismo precepto, artículo 12 se encuentran dispuestas las funciones de la Autoridad.

De igual manera, quedan establecidos las tareas de la Secretaría, ésta como órgano ejecutivo de aquella y que recae en el CISEN de conformidad con lo establecido en los artículos 2, fracción XXVIII y 13 de la Ley.

La Autoridad Nacional debe realizar entre otras funciones las siguientes:

—I. Coordinar las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de la presente Ley y en el

cumplimiento de las obligaciones previstas en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en materia de no proliferación de armas químicas;

II...

III. Analizar y, en su caso, proponer al Consejo la promoción de medidas legislativas, reglamentarias y administrativas para el cumplimiento de los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, en materia de no proliferación de armas químicas;

IV a V...

VI. Proponer a las autoridades competentes, los mecanismos para el control de las Actividades Reguladas y prohibidas;

VII. Autorizar, en su caso, los mecanismos automatizados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el control de las operaciones de comercio exterior respecto de las sustancias químicas del Listado Nacional propuestos por la Secretaría”.

En cuanto a la Secretaría de la Autoridad Nacional, que recae en el Director General del CISEN de acuerdo con el artículo 13 y que éste puede a su vez delegar las facultades en los servidores públicos y las Unidades Administrativas dependientes de él. La Secretaría, tiene las siguientes facultades:

– Integrar y administrar el Registro; II. Expedir las constancias de inscripción al Registro, así como las constancias de declaraciones que correspondan conforme a este ordenamiento; III. Prevenir a los sujetos obligados cuando las solicitudes de inscripción al Registro o las declaraciones no cumplan con

los requisitos previstos en la presente Ley, otorgando un plazo de diez días hábiles para el desahogo de la prevención.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya desahogado la prevención, no se continuará el trámite de solicitud de inscripción al Registro o declaración correspondiente, dejando a salvo los derechos del Sujeto Obligado para promover una nueva solicitud de inscripción al Registro. La Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la presentación de la solicitud de inscripción o de la declaración correspondiente, para prevenir a los sujetos obligados; IV. Analizar y resguardar las declaraciones que realicen los sujetos obligados en cumplimiento de la presente Ley; V. Llevar a cabo las visitas de inspección y revisión, previstas en la presente Ley; VI. Emitir los mandatos de inspección nacional, así como las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales que correspondan, previa validación, en su caso, de los mandatos de inspección internacional; VII. Notificar a los sujetos obligados los mandatos de inspección nacional así como de las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales; VIII. Ejecutar las inspecciones nacionales e internacionales reguladas por la presente Ley; IX. Solicitar, a través del Grupo de Inspección Nacional o del Grupo Nacional de Acompañamiento, según corresponda, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública para la práctica de las inspecciones, en los términos de la presente Ley; X. Expedir las acreditaciones formales de los integrantes de los grupos de inspección nacional y de los grupos nacionales de acompañamiento; XI. Emitir los informes a que se refiere la presente Ley; XII. Emitir los requerimientos previstos en la presente Ley; XIII. Formular ante el Ministerio Público de la Federación, denuncias o querellas por hechos probablemente constitutivos de delitos, con motivo del ejercicio de sus atribuciones; XIV. Elaborar y certificar los acuerdos de la Autoridad Nacional, y de los demás instrumentos jurídicos que emita, los cuales serán reservados y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad conforme lo

establezcan las leyes; XV. Proponer a la Autoridad Nacional mecanismos automatizados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control de las operaciones de comercio exterior respecto de las sustancias químicas del Listado Nacional y, en su caso, ejecutar dichos mecanismos; XVI. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Autoridad Nacional; XVII. Coordinar y dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Autoridad Nacional; XVIII. Expedir los formatos y formularios a que se refiere la presente Ley; XIX. Autorizar, en su caso, las instalaciones únicas en pequeña escala y las alternas, que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley; XX. Emitir la opinión correspondiente a la consulta obligatoria que formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en términos de la presente Ley; XXI. Vigilar, en coordinación con las autoridades competentes, que la producción, adquisición y Transferencia de sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional en territorio de la República y en áreas bajo la jurisdicción del Estado mexicano, no supere la cantidad total permitida por la Convención; XXII. Interpretar para efectos administrativos las disposiciones de la presente Ley; y XXIII. Las demás que se deriven de la presente Ley y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Si se observa, se le otorgan facultades administrativas al CISEN, quien funge como la Secretaría de la Autoridad Nacional, y en la ejecución de dichas atribuciones sin duda, se emitirán actos de molestia a los particulares, contraviniendo en todo los Considerandos y preceptos establecidos en el *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, que conforman el esquema de coordinación de acciones previsto en la Ley de Seguridad Nacional y sus disposiciones reglamentarias.

C. *Título Tercero De las Medidas de Control*

En el Título Tercero, se ordena la creación del *Registro Nacional para el Control de Sustancias Químicas*. Se dictan las normas para su integración, administración y funcionamiento.

De conformidad con lo estatuido en los artículos 13, fracción I y 17, dicho Registro estará a cargo del la *Secretaría de la Autoridad Nacional (CISEN)*, en el cual obrarán los datos relativos a los *sujetos obligados* y a las *Actividades Reguladas*.

—Laintegración y funcionamiento del Registro, así como las reglas de procedimiento para los trámites ante la Secretaría, se regirá por las disposiciones administrativas que al efecto se expidan”.

Es decir, al igual que las llamadas *Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior* o bien la *Resolución Miscelánea Fiscal*, que a lo largo de un año se van modificando por las mismas autoridades.

Asimismo, en el artículo 18, se prevén los requisitos que deberán cumplir los sujetos obligados para su inscripción al Registro, se establecen la entrega de documentos y datos a la Secretaría como:

±. Copia certificada del acta constitutiva protocolizada en que obre su denominación o razón social, debidamente inscrita en el registro público correspondiente, nombre de sus miembros o accionistas, de su representante legal, así como su domicilio social o, en el caso de personas físicas, el formato de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes; II. Domicilios, ubicaciones exactas, planos, descripciones técnicas, diagramas detallados y capacidades de producción de cada una de sus instalaciones y los documentos que los acrediten; III. En su caso, actividades industriales y comerciales que hayan realizado en los últimos tres años o se pretendan efectuar en cada una de sus instalaciones, respecto de las sustancias

químicas del Listado Nacional; IV. En su caso, inventario detallado del equipo que tenga en propiedad, posesión o tenencia y que haya utilizado durante los últimos tres años, utilice o vaya a ser utilizado en relación con las Actividades Reguladas a que se refiere el artículo 2, fracción I, inciso a), de la presente Ley; V. En su caso, lugar en el que almacene y pretenda almacenar las sustancias químicas del Listado Nacional; y VI. Información adicional que estime pertinente aportar voluntariamente en razón del objetivo de la Convención y de la presente Ley”.

La Secretaría, podrá verificar la veracidad de la información aportada y, en su caso, solicitar información adicional y, siempre que se cumplan los requisitos anteriores, podrá expedir una constancia de inscripción, misma que será requisito indispensable para la realización de todos los trámites administrativos ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal...”

En otro orden de ideas, se establece que la Secretaría tiene la facultad de emitir constancias respecto de las declaraciones iniciales y anuales a que están comprometidos a enterar los sujetos obligados, artículos 21 y 22 de la LFCSQ.

Finalmente, se regulan las actividades referentes a las Inspecciones Nacionales e Internacionales emprendidas por la OPAQ y de conformidad con las llamadas *Normas Generales* (sic), artículo 41 de la LFCSQ.

D. *Título Cuarto De las Sanciones*

En el Título Cuarto se dispone un Capítulo Único de Delitos, en él se tipifican las conductas y se establecen las diversas penas, en atención a las prohibiciones previstas en la propia LFCSQ y en la Convención.

Se preceptúan tres tipos de sanciones aplicables a las conductas consideradas como delictivas; en el primero, se prevé una sanción de prisión de dos a seis años

y de cien a trescientos días multa (sic). El segundo, la pena será de quince a cuarenta años de prisión y de cuatrocientos a mil doscientos días de multa, esto para quien contravenga las disposiciones que regulan el Grupo 1 del Listado Nacional. En el tercero, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa a quien realice transferencias de sustancias químicas del Grupo 2 y 4 del Listado Nacional, con personas físicas o morales de Estados no Parte de la Convención.

Por último, se establece la obligación a las Dependencias de la Administración Pública Federal que participen en los procedimientos regulados por la LFCSQ y que en el ejercicio de sus atribuciones tengan conocimiento de la probable comisión de alguno de los delitos previstos en la misma, a hacerlo del conocimiento del Ministerio Público de la Federación y de la Autoridad Nacional.

E. *Título Quinto Del Procedimiento Administrativo*

En el Título Quinto se establecen las propias Reglas Generales del Procedimiento que deben seguir los sujetos obligados en los diversos trámites ante la Secretaría (CISEN).²⁰⁵

También se disponen las formalidades a que deben sujetarse las comunicaciones de los particulares ante la Secretaría, reglas para la práctica de las notificaciones, días y horas inhábiles, cómputo de plazos, e impedimentos, excusas y recusaciones.

Por otra parte, se prescribe cuando son procedentes las impugnaciones, recusaciones, así como el Recurso de Reconsideración, con base en el cual los sujetos obligados podrán atacar ante la misma Secretaría (CISEN), los actos o resoluciones administrativas que emita la con motivo de la aplicación de la

²⁰⁵ Recordemos que en el artículo 4 de la LFCSQ se establece que: -No será aplicable a la materia regulada por la presente Ley, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

LFCSQ. Las resoluciones o actos no recurridos dentro del plazo legal establecido en el artículo 61, se tendrán por consentidas, y en contra de ellas no procederá medio de impugnación alguna. De igual forma, se establecen los requisitos y formalidades que deben cubrirse en el trámite del Recurso de Reconsideración, así como los casos de improcedencia y que en contra de la resolución a dicho recurso, tampoco procederá ningún medio de impugnación.

Apéndice Uno Listado Nacional

Este Apéndice comprende el *Listado Nacional*, en él, se establecen el nombre de las sustancias químicas, objeto de las medidas de control a que se refiere la LFCSQ. El *Listado Nacional* se encuentra dividido en cinco Grupos; las sustancias se identifican con su denominación técnica y, en su caso, con el número de CAS (*Chemical Abstracts Service*),²⁰⁶ adoptado en la CAQ.

Apéndice Dos Estados Parte y Estados no Parte

En el Apéndice Dos, se enuncian los Estados Parte que han ratificado la CAQ y que forman parte de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. Asimismo, se citan aquéllos Estados no Parte.

Por lo demás, la LFCSQ, contiene una propuesta de adición al artículo 194, del Código Federal de Procedimientos Penales, con el objeto de que se incluya en dicho precepto como uno de los delitos federales graves, a los ilícitos tipificados en el artículo 49 de la Ley que nos ocupa.

Para finalizar, diremos que estamos la espera de analizar el Reglamento de la LFSQ.

²⁰⁶ Identificación numérica única para compuestos químicos, polímeros, secuencias biológicas preparadas y aleaciones, emitido por la Sociedad Química Americana.

Consideraciones jurídicas en torno a la *Ley para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*

Como se observa, un órgano como el CISEN, coadyuvante de la Seguridad Nacional, por mandato de Ley se convierte además en una oficina de mero trámite burocrático, de ventanilla única y que, bajo determinadas condiciones podría afectar al causar actos de molestia e invadir la esfera jurídica de los particulares, en aras de una supuesta amenaza a la Seguridad Nacional.

Recordemos que en el *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, en el artículo 1, se dispone la necesidad de establecer una Autoridad Nacional —responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno—, misma que recae en el CISEN (artículo 1) y que dicha Autoridad no tiene como objeto causar actos de molestia a los particulares, como así se asienta en el Sexto Considerando del mismo Acuerdo.

Al tenor de lo expuesto hasta aquí, debemos pensar entonces que ¿El CISEN funge como una doble Autoridad Nacional? En razón de lo preceptuado en el Acuerdo, como una mega Autoridad Nacional, toda vez que debe presidir los Comités Especializados de Alto Nivel y con ello al Grupo sobre Armas Nucleares; Grupo sobre Armas Químicas y Biológicas; Grupo sobre Armas Convencionales; Grupo sobre la Lucha contra el Terrorismo; Grupo de Armonización Legal y Administrativa; y Grupo sobre Seguridad Internacional y; por otra, con base en el Proyecto de *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*, asumir las tareas de Autoridad Nacional ante la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, OPAQ.

O bien, como se dispone en el artículo 2 transitorio de la Ley en comento, ¿quedan derogadas todas las disposiciones que contravengan o se opongan a lo dispuesto en la citada Ley? Vistas así las cosas, entonces ¿Cuándo nos encontraremos en esta hipótesis? Y, entonces, como se aprecia habrán de desaparecer los demás Grupos Permanentes o sólo el de Armas Químicas y Biológicas?

Habida cuenta de la importancia que reviste, el tema de la Seguridad Nacional y, en particular, de alcanzar dos objetivos: Primero, el de coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales y. Segundo, para establecer el control a las importaciones, exportaciones y transferencias de mercancías de doble uso, estableciendo para ello la Autoridad Nacional depositada en el CISEN.

En nuestra opinión, es evidente que el llamado *Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que da cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, no posee la naturaleza jurídica que establece el propio orden jurídico nacional si tenemos en cuenta, que en la misma Ley de Seguridad Nacional, no se dota al Consejo de Seguridad Nacional de las atribuciones para establecer un Comité de esta naturaleza jurídica e investirlo de autoridad, en razón de que dicho Consejo es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia, así como la de conocer diversos asuntos prescritos en el artículo 13 de la Ley en cita. Este hecho deriva en que los actos emitidos por la Autoridad Nacional, carezcan de fundamentación y motivación.

Para robustecer lo anterior, baste con mencionar que en el orden jurídico nacional, se dictan las bases de organización de la Administración Pública Federal, misma que será centralizada y paraestatal; de igual forma, podrán establecerse

organismos descentralizados. Que: —~~Para~~ la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. (Artículo 17 de la LOAP). Que la Ley Orgánica de la Administración Pública, dispone las atribuciones de cada una de las Secretarías de Estado y no se advierte la posibilidad de crear un Comité Especializado con la naturaleza jurídica de que se inviste a dicho ente y que ésta no puede devenir como una delegación de las atribuciones que la Ley y los Reglamentos Interiores de cada una de las Secretarías tiene asignadas en dichos Instrumentos.

Se argumentará que en el artículo 21 del *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, se preceptúa la posibilidad de de que el Secretario Ejecutivo propondrá al Consejo la conformación de Comités Especializados para coordinar y dirigir las actividades relacionadas con el combate a las Amenazas a la Seguridad Nacional y la atención integral de cada uno de los temas previstos en la Agenda Nacional de Riesgos, así como para el cuidado de asuntos que, por su propia naturaleza, constituyan un riesgo a la Seguridad Nacional.

Indudablemente que se podrá establecer el multicitado Comité Especializado, pero no con las atribuciones a que se refiere el artículo 8 del mismo Acuerdo y que sucintamente enunciamos más arriba. Esta aseveración se refuerza más aún cuando se ha dispuesto que dicho Comité sea —un órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional que actuará como Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno—.

Contra lo que pudiera pensarse, en el Acuerdo no se establece qué debe entenderse por Autoridad Nacional para los efectos del mismo. Si nos enfocamos

en la idea de autoridad, según opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es:

—AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES.

La teoría general del derecho distingue entre relaciones jurídicas de coordinación, entabladas entre particulares en materias de derecho civil, mercantil o laboral, requiriendo de la intervención de un tribunal ordinario con dichas competencias para dirimir las controversias que se susciten entre las partes; de subordinación, entabladas entre gobernantes y gobernados en materias de derecho público, donde la voluntad del gobernante se impone directamente y de manera unilateral sin necesidad de la actuación de un tribunal, existiendo como límite a su actuación las garantías individuales consagradas en la Constitución y las de supraordinación que se entablan entre órganos del Estado. Los parámetros señalados resultan útiles para distinguir a una autoridad para efectos del amparo ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectando la esfera jurídica del gobernado”. Tomo IX. Marzo de 1999. Tesis 2ª XXXVI/99. Segunda Sala, p. 309. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Por otra parte, el profesor Gabino Fraga apunta: —La Suprema Corte de Justicia para determinar la procedencia del juicio de amparo, ha ampliado el concepto de autoridades, considerando que dentro de él se hallan comprendidas no sólo aquellas que tienen el carácter de órganos del estado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que, como expresa en una de sus sentencias, el 'término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad

material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”. (Jurisp. De la S.C. de J. 1917-1965. Sexta Parte. Tesis 54, pág. 115). Por sentencia de 1° de abril de 1974. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se precisó el criterio válido para caracterizar a las autoridades para los efectos del amparo el de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública. (Informe de la S. C. de J. 1974. Tercera Parte, Tribunales Colegiados, pág. 63). (Fraga, Gabino, 2007: 126).

Mientras que Ignacio Burgoa Orihuela afirma: 'autoridad', es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa” (Burgoa Orihuela, Ignacio, 2003: 64).

Con esta falta de precisión jurídica y más aún, de uniformidad de los propios Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hacen pensar que los particulares, en aquellos casos en que se promuevan el juicio de amparo en contra de los actos de la llamada Autoridad Nacional en que se vean involucradas violaciones a las garantías individuales, quede desarticulada la acción con el argumento de no dar entrada a la demanda en razón de que la Autoridad Nacional carece, valga la redundancia, de autoridad.

Aunque con justa razón sostiene el Ministro Genaro David Góngora Pimentel al señalar que: —El amparo procede, no solamente contra autoridades legalmente constituidas, sino también contra meras autoridades de facto, por más que se las suponga usurpadoras de atribuciones que legalmente no les corresponden”. (Góngora Pimentel, Genaro David, 2004: 4).

No menos importante en esta materia resultan las facultades que tienen la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, que dicho sea de paso, funge como la Autoridad Nacional de México ante el Organismo Internacional de Energía Atómica; el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, organismos desconcentrados de la Secretaría de Energía; así como de la Secretaría de Salud, quienes en nuestra opinión, deberían también formar parte del Comité de Alto Nivel Especializado, así como del Consejo de Seguridad Nacional. La omisión de dichas Dependencias es evidente y resulta a todas luces incongruentes, que no dudamos que la participación de éstas se reduzca a ser invitadas en términos de lo establecido en los artículos 10 y 11 del Acuerdo y vinculadas jurídicamente a las tareas del Comité Especializado de Alto Nivel y más aún si tenemos en cuenta que corresponde a la Secretaría de Energía por conducto de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, otorgar los permisos para la importación, exportación, comercialización, uso y destino final de las mercancías con fuentes radiactivas (artículo 29 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear, DOF. 23 de enero de 1998).

Por otra parte, consideramos oportuno señalar que es evidente que, desde la estimativa jurídica, existe un conflicto de leyes. Por una parte, en el Acuerdo suscrito por el Secretario de Gobernación se establece un mandato para el Presidente de la República, contraviniendo lo que en su caso ordena el artículo 89, fracciones VI y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al imponer una obligación al titular del Ejecutivo. La segunda, se deriva de lo que se dispone en los artículos, 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 y 28, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala que la Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá entre otros asuntos: —...conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.

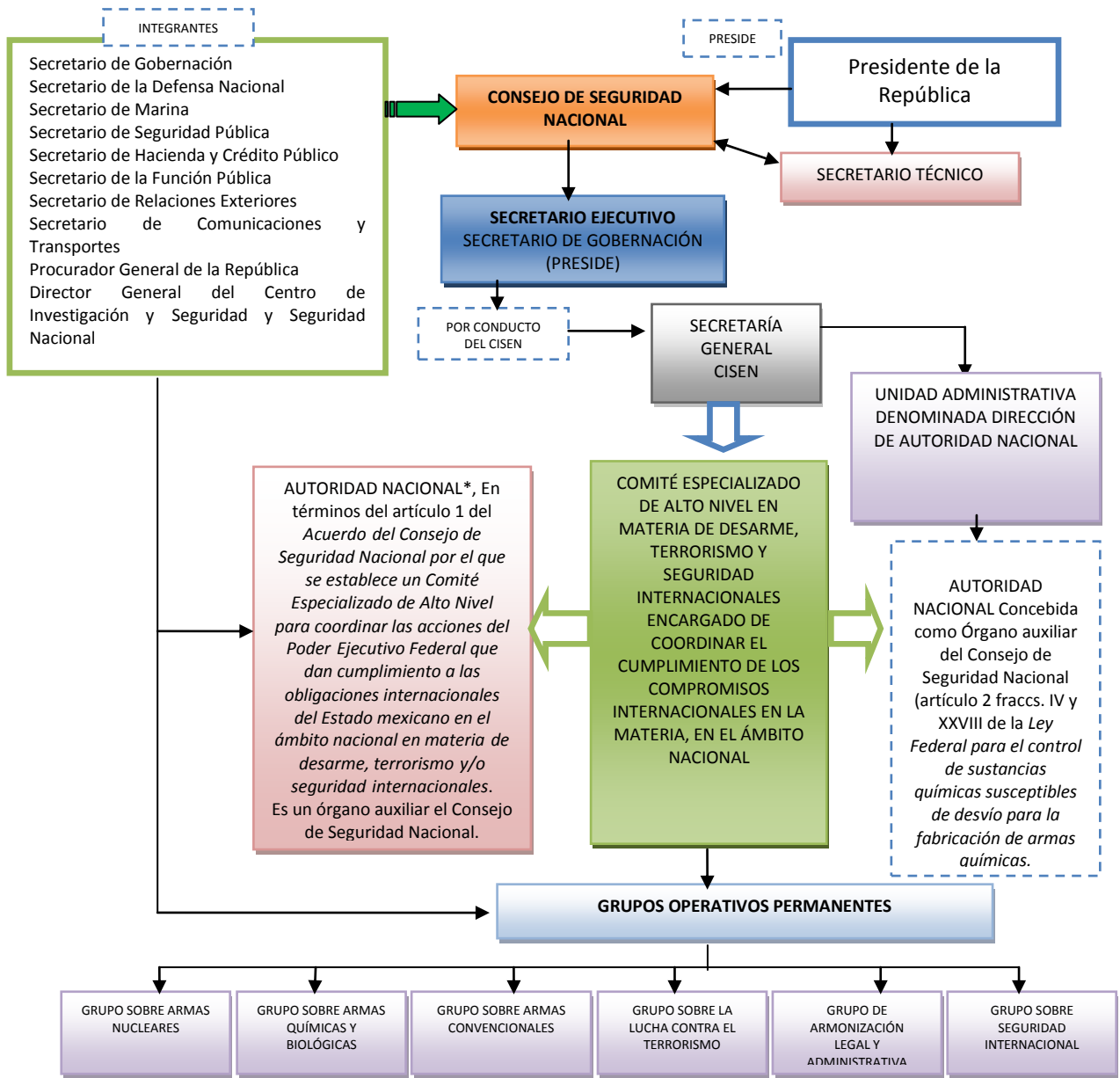
Cierto es que, el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en la Ley de Seguridad Nacional, le corresponde determinar la política en la materia,

así como dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las Dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional e incluso presidir dicha institución, tales atribuciones no pueden ser subrogadas por el CISEN quien por mandato recibe del Secretario de Gobernación, como ya quedó demostrado al fungir uno como Secretario Ejecutivo uno y aquél como titular de la Secretaría Ejecutiva del Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales.

Como corolario de lo anterior, resulta que el Comité Especializado de Alto Nivel, léase CISEN, según interpretación del artículo 1, viene a dejar sin efecto el carácter de Autoridad Nacional que en materia nuclear tiene reconocida ante el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

Con base en las disposiciones jurídicas que hemos analizado, podemos configurar el es que siguiente:

INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL



*Jurídicamente la Organización para la Prohibición de Armas Químicas ha reconocido al CISEN como la Autoridad Nacional para efectos de la aplicación de los preceptos establecidos en la CAQ. Puede consultarse en: SECTION IV NATIONAL AUTHORITIES (notified to the Director-General as of 20 October 2008), página 101. National Authority. Dirección de Autoridad Nacional México. Comité Especializado de Alto Nivel en Materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales. Address Abraham González no. 48, Edificio L, Segundo piso, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, E-mail address: jmao@entemas.net; jamoreno@entemas.net, siendo éstos los correos electrónicos, el primero Jesús Mao Cervantes, Director General y el segundo Jorge Alberto Moreno Castellanos, Director General Adjunto, ambos funcionarios del CISEN

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ante todo, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAP), la Administración Pública Federal se encuentra organizada en centralizada y paraestatal.

En este sentido, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Por su parte, en el artículo 10 de la LOAP, se dispone que: —~~As~~ Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna”.

De igual forma, se dicta en el artículo 14 de la LOAP que: —Afrente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales”.

Asimismo, en el artículo 16 de la LOAP, se prescribe que: —Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se

refieren los Artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares”.

De igual forma, en el artículo 17 de la LOAP, se estatuye que: —~~Para~~ la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

Naturalmente en el artículo 26 de la LOAP, se señala que: —~~Para~~ el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo y; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.

Ahora bien, en los artículos 27 a 43 de la LOAP, se preceptúan las facultades de las dieciocho Dependencias de la Administración Pública, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Asimismo, las facultades se amplían expresamente mediante las leyes y reglamentos expedidas unas por el Congreso de la Unión y los otros, por el Presidente de la República.

A fin de aclarar y precisar, diremos que de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Planeación (LP); la planeación:²⁰⁷ —Deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Dicha planeación está sujeta a varios principios entre los que destaca por la materia que nos ocupa, el del fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural. De ahí que (artículo 9 de la LP), las Dependencias de la Administración Pública centralizada, —tienen el deber de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable”.

Del conjunto de normas que acabamos de analizar en cada uno de los apartados, pensamos, se encuentran los elementos válidos para que, sin detrimento de sus atribuciones y facultades como así se infiere de la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*, las autoridades aduaneras coadyuven en el fortalecimiento de la cooperación internacional enfocada en este objetivo y; asimismo, en la conjunción que debe existir entre el orden jurídico nacional y los Tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República, particularmente aquellos que se refieren a la No Proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, cuya elaboración requiere de mercancías nucleares, radiológicas, químicas, biológicas y explosivas; así como de equipos y tecnología. Recursos susceptibles de importar,

²⁰⁷ En el artículo 3 de la Ley de Planeación se define de la forma siguiente: —Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

exportar o transferir de manera lícita mediante la cadena logística del comercio internacional.

En el artículo 31 de la LOAP, se dicta que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de diversos asuntos del ramo y entre ellos, fracción XII, la de Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. Tarea que se encuentra depositada en su órgano desconcentrado, el Servicio de Administración Tributaria; sin embargo antes de enfocarnos en esta Dependencia y continuando con nuestro esquema de análisis del orden jurídico nacional desde la óptica de la seguridad nacional e internacional, abordaremos el estudio del Código Penal Federal, así como del Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal

El Estado mexicano, en un afán por establecer en el orden jurídico nacional, medidas que permitan armonizar éste con los Tratados internacionales firmados por el Titular del Poder Ejecutivo, ha implementado en el Código Penal Federal las siguientes penas para sancionar el delito de terrorismo.²⁰⁸

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

²⁰⁸ Se pretendió establecer en los Organismo internacionales (ONU, el Consejo de Seguridad, OEA, etc.) un concepto acabado de terrorismo, a la fecha no se ha llegado a un consenso entre los diversos sujetos de Derecho internacional. En México, en el Código Penal Federal no encontramos el concepto de éste.

población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

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

Por otra parte, en el artículo 148 Bis, del mismo Código, refiriéndose al terrorismo internacional, se ordena que:

–Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I) A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.

II)...

III) Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero”.

Dentro de este mismo orden de ideas, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194 preceptúa que se calificarán como delitos graves, —...~~pa~~ todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:...fracción I, numeral 4), Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter”, del Código Penal Federal.

A este catálogo había que agregar la propuesta de adicionar la fracción XVII a que se refiere la iniciativa de *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas*, que textualmente señala:

Se adiciona una fracción XVII al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

-Artículo 194. ...

I. a XVI. ...

XVII. Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas”.

Por su parte, en el artículo 49 en cita, se dispone que:

—Se impondrá pena de quince a cuarenta años de prisión y de cuatrocientos a mil doscientos días multa: I. A quien realice transferencias de sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional con personas físicas o morales de Estados no Parte de la Convención; II. A quien produzca, adquiera, conserve, transfiera o emplee sustancias químicas del Grupo 1 del Listado

Nacional, para fines distintos a los previstos en el inciso a) de la fracción I del artículo 7 de la presente Ley; III. A quien produzca, adquiera, conserve, transfiera o emplee sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional, sin la autorización correspondiente o en cantidades superiores a las autorizadas; IV. A quien produzca sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional, en instalaciones distintas a la Instalación Única en Pequeña Escala y a las instalaciones alternas autorizadas por la Autoridad Nacional; V. A quien produzca sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional, en instalaciones alternas autorizadas por la Autoridad Nacional, para fines distintos a los permitidos en los incisos a), b) y c) del artículo 7 fracción IV de la presente Ley; VI. A quien produzca sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional, en instalaciones alternas autorizadas por la Autoridad Nacional, en cantidades superiores a las permitidas en los incisos a), b) y c) del artículo 7 fracción IV de la presente Ley; o VII. A quien ordene o solicite el diseño, construcción, equipamiento, financiamiento u oculte instalaciones destinadas a la realización de Actividades Reguladas con propósitos de Desvío”.

El terrorismo previsto en los artículos aludidos, de acuerdo con lo que ordena la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuando se comete —...por tres o más personas que acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer el delito de terrorismo, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada. Así se estatuye en el artículo 2 de la Ley referida.

Hasta este momento, de lo que hemos analizado del orden jurídico nacional, observamos una clara tendencia a dar al tema del control fronterizo de mercancías de doble uso, un carácter de Seguridad Nacional, y cuyo objetivo es la de conjugar el Orden jurídico internacional con el nacional, analicemos ahora las disposiciones aduaneras, nos enfocaremos en el siguiente apartado, en el estudio de lo que se

establece tanto en la Ley Aduanera, su Reglamento, así como en la Ley del Servicio de Administración Tributaria y en el Reglamento Interior de dicho Órgano.

Ley Aduanera

En el orden jurídico nacional, las importaciones y exportaciones de mercancías se encuentran reguladas en la Ley Aduanera, en el Reglamento de la Ley Aduanera (LA), en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, la Ley de Comercio Exterior, las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, así como en Decretos y Acuerdos específicos (por ejemplo, los siguientes Acuerdos: *Acuerdo que establece la clasificación y Codificación de Mercancías cuya Importación está sujeta a Regulación Ecológica por parte de la Secretaría de Desarrollo Social*; el *Acuerdo que Identifica las Fracciones Arancelarias de las Tarifas de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en las cuales se clasifican las Mercancías sujetas al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas en el punto de entrada al País y en el de su salida*, el *Acuerdo que modifica al similar que Establece la Clasificación de Mercancías cuya Importación y Exportación está sujeta a Regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*; el *Acuerdo que Establece la Clasificación y Codificación de Mercancías cuya Importación, Exportación, Internación o Salida está sujeta a Regulación por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*; el *Acuerdo que Modifica el Similar que establece la Clasificación y Codificación de Mercancías cuya Importación o Exportación está sujeta a Regulación Sanitaria por parte de la Secretaría de Salud*, el *Acuerdo que Establece el Aviso Automático de Importación y al Efecto adiciona el Similar que Establece la Clasificación y Codificación de Mercancías cuya Importación y Exportación está Sujeta al Requisito de Permiso Previo por parte de la Secretaría de Economía*, el *Acuerdo que Modifica al Similar que establece la Clasificación de Mercancías cuya importación está sujeta a regulación por parte de las Dependencias que integran la Comisión Intersecretarial para el*

Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, CICOPLAFEST,²⁰⁹ etcétera).

Desde luego, en el artículo 10 de la LA se ordena que: —~~a~~ entrada o la salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible”.

Para el cumplimiento de las anteriores disposiciones, jurídicas es que el Titular del Poder Ejecutivo debe establecer lugares autorizados para la importación y exportación de mercancías y de los medios en que se conducen, facultad que, como lo señalamos con anterioridad, en el artículo 89, fracción XIII, corresponde al Presidente de la República habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas²¹⁰ marítimas y fronterizas, y designar su ubicación. De ahí que: —La actividad aduanera es aquella que realiza o ejecuta el Estado, consistente en fijar lugares

²⁰⁹ Integrantes: De la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Dirección General de Fomento a la Agricultura (insumos de nutrición vegetal), la Dirección General de Sanidad Vegetal (plaguicidas de uso agrícola y forestal), la Dirección General de Salud Animal (plaguicidas de uso pecuario). De la Secretaría de Salud, la Dirección General de Salud Ambiental. De la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Dirección General de Manejo Integral de Contaminantes. De la Secretaría de Economía la Dirección General de Industrias.

²¹⁰ Se considera como Aduanas: aquellos lugares autorizados para la entrada o la salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen. (Artículos 1-3 de la LA). Mientras que en el artículo 7 del Reglamento de la Ley Aduanera se preceptúa que: —Son lugares autorizados para realizar: I.- La entrada a territorio nacional o la salida del mismo de mercancías: las aduanas, secciones aduaneras; aeropuertos internacionales, cruces fronterizos autorizados, puertos y terminales ferroviarias que cuenten con servicios aduanales, y II.- Maniobras: a) En tráfico marítimo y fluvial: los muelles, atracaderos y sitios para la carga y descarga de mercancías de importación o exportación que la autoridad competente señale para ello; b) En tráfico terrestre: los almacenes, plazuelas, vías férreas y demás lugares que la autoridad aduanera señale, y c) En tráfico aéreo: los aeropuertos declarados como internacionales por la autoridad competente. Tratándose de caso fortuito, fuerza mayor o causa debidamente justificada, las autoridades aduaneras podrán habilitar, por el tiempo que duren las citadas circunstancias, lugares de entrada, salida o maniobras distintos a los señalados en este artículo, los cuales se harán del conocimiento a las demás autoridades competentes y a los interesados.

autorizados para permitir el ingreso al territorio nacional o la salida del mismo de bienes o cosas, medios de transporte y personas; ejecutar y verificar los actos y formalidades que deben llevar a cabo ante la aduana todas las personas que intervengan en estas actividades de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional; exigir o verificar el cumplimiento de las obligaciones y requisitos establecidos por las leyes y otros ordenamientos para permitir dichas entradas y salidas por las fronteras de su territorio; establecer y ejecutar actos de control sobre los bienes o cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estancia en territorio nacional o en el extranjero”. (Rohde Ponce, Andrés, 2001: 56).

Resulta evidente que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 3 de la LA, las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.²¹¹

De suerte tal que, la Administración General de Aduanas (AGA), está dotada más que ninguna otra dependencia de la Administración Pública Federal para autorizar la inspección de las mercancías y de los medios en que se transportan; que entran y salen del país o bien, que circulan en todo el territorio nacional. De la misma manera, las autoridades aduaneras pueden impedir la entrada al territorio nacional o la salida del mismo, de mercancías, lo mismo que facilitar la circulación de las mismas. También, a las autoridades aduaneras les está reconocida en el artículo 144, fracción III de la LA, la facultad de: –Requerir de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros, los documentos e informes sobre las mercancías de importación o exportación y, en su caso, sobre el uso que hayan dado a las mismas”.

Es conveniente señalar que también en el artículo 3 de la LA: —*Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas*

²¹¹ En el artículo 2 de la LA se define: –Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece”.

competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas. Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea parte”.

Un segundo elemento que debemos considerar es que, están obligados al cumplimiento de las disposiciones aduaneras, quienes introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías, es decir, deberán cumplir con las formalidades establecidas para el despacho aduanero.²¹²

Las disposiciones establecidas en materia aduanera, se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

Es decir, se acepta que el Orden jurídico internacional se encuentra en un nivel superior a las disposiciones aduaneras y, por tanto, debe ajustarse el Orden jurídico nacional a aquél.

Tenemos entonces, que los propietarios, poseedores, destinatarios, remitentes, apoderados, agentes aduanales o cualesquiera personas que tengan intervención

²¹² En el artículo 35 de la LA, se dispone que deberá entenderse por despacho: “...el conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficos y regímenes aduaneros establecidos en el presente ordenamiento, deben realizar en la aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”.

en la introducción, extracción, custodia, almacenaje, manejo y tenencia de las mercancías deben ceñirse a las obligaciones y procedimientos establecidos en la legislación aduanera.

Finalmente, podemos identificar un tercer elemento, el de la vigilancia aduanera.

—El ulterior momento es aquella parte de la actividad aduanera que consiste en el establecimiento y ejecución de disposiciones de control sobre los bienes, cosas y medios de transporte durante el tiempo que dure su estadía en el territorio nacional cuando sean procedentes del extranjero.

De lo anterior se puede observar que la actividad aduanera tiene una función principal en cuanto controla, custodia y vigila la integridad de la soberanía del territorio nacional y complementaria en tanto es un medio de vigilancia y control del cumplimiento de las regulaciones establecidas por otras ramas del Derecho, tales como las disposiciones fiscales, sanitarias, comerciales, culturales, etc.” (*Op. cit.* p. 57).

Mirada esta última función del Sistema Aduanero de México, a través del prisma de la Ley de Seguridad Nacional, nos daremos cuenta que, la Administración General de Aduanas conserva una posición privilegiada —para ofrecer una mayor seguridad a la cadena logística global y para fomentar el desarrollo socio-económico mediante la recaudación de ingresos fiscales y la facilitación del comercio.” (OMA, 2005: 6).

De hecho, las autoridades aduaneras desempeñan un ministerio central en la Seguridad Nacional en virtud de las facultades que se le han otorgado, así como por sus conocimientos técnicos, equipos e infraestructura para la inspección de mercancías.

Llegado a este punto, en la LA, se hace alusión al tema de la Seguridad Nacional en los artículos 56, inciso e), inserto en el Título Tercero (*Contribuciones, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior Capítulo I Hechos gravados, contribuyentes y responsables*); 135-B, fracción II (*Tránsito internacional de mercancías, Capítulo VII Recinto Fiscalizado Estratégico*); 145, fracción II (*Título Sexto Atribuciones del Poder Ejecutivo Federal y de las autoridades fiscales, Capítulo Único*) y; 176, fracción II (*Título Octavo Infracciones y sanciones, Capítulo Único*).

De los preceptos invocados, se estima que de conformidad con lo establecido en el Título Octavo. Infracciones y Sanciones, artículo 176: —Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

+. . .

II. Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento²¹³ que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas excepto tratándose de las Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación”.

²¹³ Pedimento. Es el documento oficial que mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser llenado con el objeto de que sea autorizado la importación y exportación de mercancías a las personas físicas y morales que cumplan con las disposiciones establecidas en la Ley Aduanera.

¿Qué es lo que establece la Ley Aduanera que incida con los temas de seguridad, control de mercancías de doble uso y que tiene relación con el cumplimiento de los derechos y las obligaciones establecidos en los Tratados internacionales firmados por el gobierno de México?

En el artículo 7 de LA se ordena que: *—Las empresas aéreas, marítimas y ferroviarias que efectúen el transporte internacional de pasajeros, deberán transmitir electrónicamente al Servicio de Administración Tributaria, la información relativa a los pasajeros, tripulación y medios de transporte, en los términos y con la oportunidad que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas. Las empresas que presten el servicio de transporte internacional de carga que transporten mercancías explosivas y armas de fuego, deberán dar aviso a las autoridades aduaneras por lo menos con veinticuatro horas de anticipación al arribo al territorio nacional de dichas mercancías. En estos casos, las autoridades aduaneras deberán informar a las autoridades militares de tal circunstancia, con el objeto de que estas últimas determinen las medidas de seguridad que, en su caso, procedan durante el tiempo en que dichas mercancías se encuentren en el país”.*

Por otra parte, en el artículo 20, fracciones V y VII se prescribe que: *—Las empresas porteadoras, los capitanes, pilotos, conductores y propietarios de los medios de transporte de mercancías materia de importación o de exportación están obligados a: V. Colocar en los bultos que transporten y que contengan mercancías que sean explosivas, inflamables, contaminantes, radiactivas o corrosivas, las marcas o símbolos que son obligatorios internacionalmente, cuando el documento que ampare su transporte señale que se trata de este tipo de mercancías. Fracción VII. Transmitir electrónicamente a las autoridades aduaneras y a los titulares de los recintos fiscalizados la información relativa a la mercancía que transportan antes de su arribo al territorio nacional, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas.*

En el mismo sentido en el artículo 23 se señala que: *Las mercancías quedarán en depósito ante la aduana en los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, con el propósito de destinarlas a un régimen aduanero, siempre que se trate de aduanas de tráfico marítimo o aéreo. La Secretaría, mediante reglas, podrá autorizar su depósito ante la aduana en aduanas de tráfico terrestre. Las mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas sólo podrán descargarse o quedar en depósito ante la aduana a su ingreso al territorio nacional o para extraerse del mismo, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:*

I Que las mercancías cuenten con la autorización de las autoridades competentes.

II. Que el recinto cuente con lugares apropiados para su almacenaje, por sus condiciones de seguridad.

Tratándose de mercancías radiactivas y explosivas que queden en depósito ante la aduana en recintos fiscales, las autoridades aduaneras las entregarán de inmediato a las autoridades y organismos competentes en la materia, bajo cuya custodia y supervisión quedarán almacenadas, siendo responsable ante aquellas, en los términos del artículo 26 de esta Ley”.

Ahora bien, para el caso de sanciones, aplicables a la infracción a las disposiciones que acabamos de invocar, en el artículo 184, fracción IX de la LA se dicta: *—Omiten las infracciones relacionadas con las obligaciones de presentar documentación y declaraciones, quienes: Omitan transmitir electrónicamente la siguiente información: a) La relativa a cada pasajero, tripulante y medio de transporte a que se refiere el primer párrafo del artículo 7o. de esta Ley. b) La relativa a las mercancías que por cada medio de transporte vayan a arribar a territorio nacional a que se refiere la fracción VII del artículo 20 de esta Ley”.*

En el mismo sentido, en el artículo 186, se dispone que: —*Cometen las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías de comercio exterior: IV. Los capitanes, pilotos y empresas porteadoras que no cumplan con la obligación prevista en la fracción V del artículo 20 de esta Ley*”.

Mientras que en artículo 187, fracción I se establecen las sanciones pecuniarias en las infracciones siguientes: —*A quien cometa las infracciones relacionadas con el control, seguridad y manejo de las mercancías previstas en el artículo 186 de esta Ley: Multa de \$4,097.00 a \$5,634.00, a las señaladas en las fracciones I, II, IV, V, XI, XXI y XXII*”.

Por cuanto hace al Reglamento de la LA, podría considerarse que la única referencia que existe al tema de la seguridad es lo que en él se prescribe y que a la letra dice: *Sección Segunda Reconocimiento Aduanero y Segundo Reconocimiento, artículo 60: -El reconocimiento aduanero de las mercancías deberá hacerse en orden cronológico de presentación de los pedimentos o solicitudes relativos ante el mecanismo de selección aleatoria; sin embargo tiene prioridad el de materias explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes, radiactivas, perecederas o de fácil descomposición y de animales vivos*”.

En otro ámbito, particularmente en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2008; las Reglas que hacen alusión al tema de la Seguridad Nacional son: *Del Título Segundo. Entrada y Salida de Mercancías y de las Facultades de la Autoridad Aduanera, Capítulo 2.4. Del Control de la Aduana en la Entrada y Salida de Mercancías, así como el Capítulo 2.8. Del Despacho de Mercancías por Empresas Certificadas. Título Tercero. Regímenes Aduaneros, Capítulo 3.2. De las Importaciones Temporales para Retornarse en el Mismo Estado. Capítulo 3.3. De las Importaciones Temporales para Elaboración, Transformación y Reparación. Capítulo 3.5. De las Importaciones y Exportaciones Temporales con Cuadernos ATA. Capítulo 3.7. Del Tránsito de Mercancías de Comercio Exterior y Capítulo 3.9. Del Recinto Fiscalizado Estratégico.*

El elemento común a todas estas disposiciones es el *–incumplimiento de alguna regulación o restricción no arancelaria en materia de Seguridad Nacional–*.

Naturalmente que, si las regulaciones o restricciones no arancelarias son aquellas disposiciones normativas distintas a la materia fiscal, que emiten las autoridades administrativas con el objeto de establecer determinadas obligaciones o requisitos a las importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías en el territorio nacional.²¹⁴

Entonces tratándose del control de mercancías de doble uso que no tienen ningún tratamiento en las disposiciones aduaneras, estas deben considerarse en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Seguridad Nacional; el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y ante el hecho consumado, en la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para Fabricación de Armas Químicas, así como su Reglamento y; finalmente, en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

De esta manera, daremos un paso para que el Sistema Aduanero de México, esté acorde con el orden jurídico internacional y coadyuve al cumplimiento de las obligaciones establecidas por éste.

Analicemos ahora que al Servicio de Administración Tributaria corresponde la parte operativa del funcionamiento del Sistema Aduanero de México y esto se

²¹⁴ Por ejemplo en los artículos 4, fracción IV, 15, fracción VI y 16, fracción VI, de la Ley de Comercio Exterior, se dispone respecto de las medidas de regulación y restricción no arancelarias lo siguiente: *–Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación–*. *–Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia–*. En estos casos se dictarán medidas o restricciones no arancelarias.

encuentra regulado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento (

Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior

En el Artículo 1º de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT), se estatuye que: *—E Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta Ley*”. Asimismo, en artículo 3 de la LSAT, se dicta que el SAT, goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

De la misma forma, el SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera. En este sentido, a él corresponde, según lo dispuesto en el artículo 7 de la citada Ley, fracción II, dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. También deberá, 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. Asimismo participar en la negociación de los Tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados Acuerdos o formen parte de Convenciones internacionales de las que México sea Parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud y. Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

En estrecha relación con lo anterior, tenemos que el SAT, según lo establecido en el artículo 13 de la LSAT, cuenta con un Jefe, el cual es nombrado por el Presidente de la República. Dicho nombramiento está sujeto a la ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Jefe del SAT, entre otras facultades, tiene las siguientes que nos interesa destacar:

Artículo 14, fracciones I de la LSAT: *–Administrar y representar legalmente al Servicio de Administración Tributaria, tanto en su carácter de autoridad fiscal, como de órgano desconcentrado, con la suma de facultades generales y especiales que, en su caso, requiera conforme a la legislación aplicable; II. Dirigir, supervisar y coordinar el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria; III. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficientemente la legislación fiscal y aduanera, haciendo del conocimiento de la Junta de Gobierno aquéllas que considere de especial relevancia; VII Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera; VIII. Suscribir acuerdos interinstitucionales de cooperación técnica y administrativa en las materias fiscal y aduanera”.*

En estrecha relación con lo anterior, es conveniente insistir en señalar que las autoridades aduaneras, colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea Parte, como así se prevé en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Aduanera.

Dentro de este mismo orden de ideas, analicemos ahora el Reglamento Interior del SAT.

Reglamento Interior del SAT

En el artículo 1 de este Ordenamiento, se reitera que el Servicio de Administración Tributaria, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la LSAT, así como los distintos ordenamientos legales aplicables, los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente de la República y; finalmente, los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en las materias de su competencia.

Desde luego, el titular del SAT es el Jefe de éste Órgano con la suma de facultades que le otorga la LSAT y el propio Reglamento Interior (RISAT).

Ahora bien, las Unidades Administrativas del SAT están dotadas de diversas facultades generales, pero que en el tema que no ocupa, destaca lo preceptuado en el artículo 9, fracción XX, del RISAT, que es la de: *–Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y ante organismos internacionales en asuntos de su competencia y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que celebren”. Fracción XXV –Coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el mejor despacho de los asuntos de su competencia y proporcionar a la Unidad de Inteligencia Financiera de dicha Dependencia, la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, incluido el acceso a las bases de datos que contengan la referida información, sujeto a lo previsto por los artículos 69 del Código Fiscal de la Federación y 2, fracción VII de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente”. Fracción XXIX –Proponer y participar en la elaboración y validación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras”.*

4.3 Atribuciones de la Administración General de Aduanas

Particularmente, en el artículo 11 del RISAT, se establece las facultades que competen a la Administración General de Aduanas que, en el tema que nos ocupa, destacan las siguientes:

- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el estudio y formulación de los proyectos de regulación y restricción al comercio exterior con otras autoridades competentes.
- Establecer las políticas, lineamientos y directrices que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, despacho aduanero y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
- Practicar el embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país.
- Vigilar los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
- Verificación del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas.
- Participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros y en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los tratados internacionales suscritos por México en materia de aduanas

- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como participar con otras autoridades en la prevención de ilícitos 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.
- Mantener comunicación con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales de su competencia.
- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.
- Coordinarse para el mejor desempeño de sus facultades con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y demás disposiciones aplicables y en relación con las medidas de seguridad y control que deben aplicarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional, establecer la coordinación con las dependencias y organismos que lleven a cabo sus funciones en los mismos.
- Fijar los lineamientos para el control, vigilancia y seguridad de los recintos fiscales y fiscalizados y de las mercancías de comercio exterior en ellos depositados, para las operaciones de carga, descarga y manejo de dichas mercancías, así como para el control, vigilancia y

seguridad sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

- Autorizar el registro para la toma de muestras de mercancías estériles, radiactivas, peligrosas o para las que se requieran de instalaciones o equipos especiales para la toma de las mismas, así como suspender o cancelar la inscripción en dicho registro.
- Analizar, detectar y dar seguimiento, en coordinación con las demás autoridades competentes, respecto de las operaciones específicas de comercio exterior en las que se presuma la comisión de cualquier ilícito en cuanto al incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias e infracciones administrativas, para la debida aplicación del programa de control aduanero y de fiscalización, así como investigar y dar seguimiento a las denuncias presentadas dentro del ámbito de su competencia.
- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo precautorio o aseguramiento de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, en términos de la Ley Aduanera, inclusive por compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria.
- Asistir, en las materias de su competencia, a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en sus relaciones con los funcionarios o autoridades de otros países, respecto de convenios o tratados celebrados en materia aduanera internacional.
- Dictaminar, mediante el análisis de carácter científico y técnico, las características, naturaleza, usos, origen y funciones de las mercancías de comercio exterior.

- Practicar el examen pericial de otros productos y materias primas; desempeñar las funciones de Oficina de Ensaye; realizar las acciones de carácter técnico-científico, siguiendo los lineamientos y las normas científicas aplicables, así como los instrumentos metodológicos y técnicos que den sustento a dichas acciones, a efecto de emitir los dictámenes que contribuyan a proporcionar solidez científica al ejercicio de las atribuciones de las autoridades fiscales y aduaneras, y a la defensa de los intereses del Fisco Federal, así como proporcionar servicios de asistencia técnica en materia de muestreo, de análisis y de ingeniería a los entes del sector público conforme a los convenios respectivos.
- Establecer la naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías de comercio exterior.
- Coordinar los programas en materia de seguridad, en el ámbito de su competencia, y fungir como enlace con otras dependencias y con las autoridades competentes de los gobiernos extranjeros para la adopción de medidas y la implementación de programas y proyectos que en materia de seguridad, deban aplicar las autoridades aduaneras, conjuntamente con las autoridades federales, estatales o locales.

Con base en lo anterior y como lo hemos visto en cada uno de los capítulos de esta investigación, la AGA, es partícipe en las actividades cotidianas de la Organización Mundial de Aduanas; en los Grupos de Trabajo establecidos en el marco de los Tratados de Libre Comercio; colabora con los eventos de diversos Organismos internacionales como la ALADI, COMALEP, ALCA, APEC, OMC, OPAQ, GANSF, CCALA, Customs and Border Protection de los EUA, ASPAN; etcétera. Bajo este contexto, la AGA ha suscrito diversos Acuerdos Bilaterales y Multilaterales en las materias de su competencia. Asimismo, coadyuva en el cumplimiento de las Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1373[2001], 1540[2004], 1673[2006]).

Desde cierto punto de vista, existen elementos jurídicos dispersos que podrían servir de palancas para realizar las adecuaciones necesarias a la Ley Aduanera y demás disposiciones de esta materia que permitan una mejor organización de las tareas de control, seguridad y facilitación de la cadena logística del comercio exterior y, específicamente, de aquellas mercancías de doble uso.

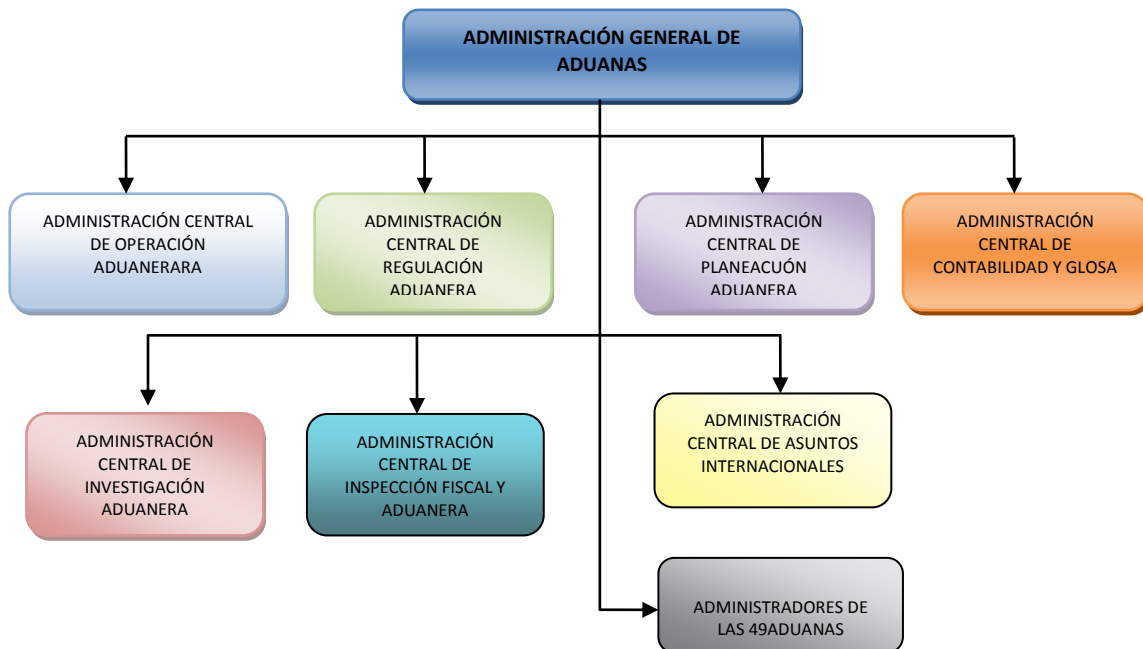
En este sentido, la AGA debe reconocer que la necesidad de fortalecer el control fronterizo que incide en la lucha por la No-Proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, es un asunto de Seguridad Nacional y como tal debe dársele el tratamiento adecuado dentro del orden normativo nacional.

Corresponde analizar ahora la estructura que actualmente posee la Administración General de Aduanas.

4.4 Estructura de la Administración General de Aduanas, su infraestructura y tecnología para la detección de mercancías de uso dual

Recordemos que de acuerdo a la política comercial adoptada por el Poder Ejecutivo, ésta incide en la política aduanera y, por tanto, históricamente en cada una de sus etapas, el Sistema Aduanero de México ha presentado peculiaridades que han ido acordes con ambas políticas. Actualmente, la AGA ha sido organizada y estructurada como lo veremos a continuación.

La Administración General de Aduanas, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento Interior del SAT, se encuentra organizada de la siguiente manera:



Cada Aduana es tá a cargo de un Administrador del que dependen los Subadministradores, Jefes de Sala, Jefes de Departamento, Jefes de Sección,

Verificadores, Notificadores, Visitadores, el personal al servicio de la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera.

Adicionalmente, la AGA tiene la posibilidad de contar con el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

—Actualmente la Administración General de Aduanas cuenta con 5,730 empleados, contratados de la siguiente forma:

- 3,973 contratados con plaza presupuestal
- 1,727 contratados bajo el régimen de honorarios
- 66 contratados de manera eventual.

De los trabajadores contratados bajo el esquema de honorarios, 230 son personal verificador y aproximadamente 1,000 de inspección fiscal y aduanera.

Dicho personal no cuenta con prestaciones de ley, como son seguridad social, prima vacacional, reparto de utilidades y aguinaldo.

El horario laboral de los inspectores fiscales es de 24 horas”. (Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, página 22).

Las tareas de la AGA comprenden todo el territorio nacional, en él se encuentran ubicadas 49 aduanas; 19 en la frontera Norte con los Estados Unidos de América; 2 en la frontera Sur, 17 marítimas y 11 interiores. Tiene presencia en 64 salas internacionales de pasajeros y brinda el servicio en 276 puntos de revisión.

Cabe destacar que la AGA, debe 3, 152 kilómetros en la frontera Norte, 1,149 kilómetros en la frontera Sur y 11,122 kilómetros de litorales.

Según cifras de la propia SHCP, en el año de 2006, en las cuarenta y nueve aduanas del país, se movieron diariamente en promedio:

- El valor bruto de las mercancías importadas y exportadas fue de 506,666 millones de dólares;
- Cruce de 2 mil 418 contenedores diariamente;
- 250, 000 mil vehículos que entran y salen del país todos los días;
- Los ingresos y egresos del territorio nacional por vía terrestre, se estimaron en más de 449.7 millones de pasajeros durante todo el periodo descrito, lo que arroja un promedio diario de 1, 232,000 personas que cruzan las fronteras; y
- La recaudación por comercio exterior sumó 207,539 millones de pesos que representan 21.9% de la recaudación tributaria neta del país.²¹⁵

Sabemos que México, a partir de la apertura comercial, es uno de los Estados que mayor número de Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales ha firmado con 43 países del mundo. A raíz de este tipo de política comercial, el 96.2% de las mercancías que ingresan al territorio nacional, se importan sin restricciones y solamente el 3.8% debe cumplir con algún tipo de permiso, ya sea de las Secretarías de Economía (llantas y ropa usadas, diesel); Defensa Nacional (armas y cartuchos); o bien, de la Comisión Intersecretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, CICOPLAFEST (psicotrópicos).

²¹⁵ Cfr. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, páginas 12-14.



Fuente: Presentación de la Administración General de Aduanas: *El Despacho Aduanero*, julio de 2005, sitio en: <http://www.sedi.oas.org/dctc/AdmAcuerdos/Administracion/Presentacion/despacho/Aduanero.pdf> (Consultado el 20 de mayo de 2009).

El Sistema Aduanero de México, como hemos visto, desde el inicio de la globalización de la economía mundial se ha visto en la imperiosa necesidad de irse adecuando a dicho proceso de constante cambio no sólo desde el ámbito de la armonización y simplificación de los procedimientos aduaneros, sino que, además, ha tenido que transformar y modernizar su infraestructura, ésta última en razón de que los organismos internacionales y los Estados incluyeron en su agenda el tema de la cooperación entre Administraciones de Aduanas del mundo; asegurar las cadenas de suministro internacionales y facilitar el movimiento de mercancías, lo que conlleva a realizar las adecuaciones necesarias al tema de la infraestructura enfocada en la seguridad, contenido que abordaremos en el siguiente apartado.

Infraestructura y tecnología para la detección de mercancías de uso dual

Durante el pasado sexenio de Vicente Fox Quesada se aprobó el llamado *Plan de Trabajo Estratégico de la Administración General de Aduanas, 2001-2006*; dicho Plan se trazó con la misión de proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente y con los siguientes objetivos:

- A). Modernizar el sistema aduanero;
- B). Transparentar y mejorar la imagen del servicio aduanero;
- C). Eficientar el control aduanero;
- D). Prevenir, detectar y combatir la introducción ilegal de mercancías; y
- E). Eficientar la recaudación y Facilitar el tránsito de bienes y personas”. (Cfr. SAT, Módulo I Marco Jurídico Internacional. Posgrado en Comercio Exterior, 2004: 77-82).

Dichos objetivos proceden de la política comercial diseñada por el gobierno de México desde su ingreso primero al GATT y posteriormente a la OMC. Además, derivan de los compromisos adquiridos a raíz de la firma de múltiples tratados de libre comercio. Sumándose a este contexto, la globalización de la economía mundial, la seguridad internacional y nacional. Este escenario ha traído como consecuencia que la política aduanera de nuestro país deba adecuarse a este nuevo contexto mundial.

En la actual administración de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, se estableció el llamado Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, teniendo como base la revisión del *Plan de Trabajo Estratégico de la Administración General de Aduanas 2001-2006*, así como —del análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas—. En razón de esto, se consideró necesario modificar la Misión y Visión de la AGA.

Por lo que la Misión se enfoca en: –Contribuir al crecimiento, prosperidad y competitividad del país mediante una operación aduanera eficiente, transparente y predecible, que facilite el movimiento de pasajeros y mercancías, que inhiba los comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios, y fortalezca la seguridad nacional”.²¹⁶

En este sentido la Visión de la AGA está centrada en: –Ser una aduana reconocida por el profesionalismo e integridad de sus funcionarios y por operar con niveles de eficiencia, transparencia y control comparables con las mejores aduanas del mundo”.²¹⁷

Es notorio que la Administración General de Aduanas reconoce la imperiosa necesidad de coadyuvar en el fortalecimiento de la Seguridad Nacional como parte fundamental de su desempeño; sin embargo, analizando los objetivos generales del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, éstos se encuentran diseñados en cuatro aspectos, a saber:

- Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario;
- Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad;
- Incrementar la eficiencia de la administración tributaria; y
- Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso²¹⁸.

No obstante lo anterior, la AGA, en el tema de infraestructura, mantiene un punto de vista cargado fundamentalmente a la facilitación del comercio mundial, pues asegura que éste representa hoy en día más del 60 % del PIB. Señala el actual Secretario de Hacienda, Agustín Guillermo Carstens Carstens: –Esta actividad seguirá siendo fundamental para alcanzar los niveles de desarrollo que México

²¹⁶ Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, p. 29.

²¹⁷ *Íbid.*

²¹⁸ *Íbid.* p. 30.

requiere para asegurar prosperidad y bienestar para su población. El papel que juegan las aduanas dentro de este contexto es fundamental para facilitar que la industria y los servicios nacionales puedan participar de manera efectiva en el mercado global, en condiciones similares a las de sus competidores. La operación aduanera, por una parte, debe facilitar los flujos comerciales y reducir sus costos. Por otro lado, debe contar con esquemas eficaces de combate a las actividades ilícitas que afectan a todos aquellos que operan dentro de la legalidad. Las aduanas son además un componente importante de la política de Seguridad Nacional de nuestro país”. (Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 6).

Concretamente por lo que a la Seguridad²¹⁹ se refiere, la AGA ha establecido en el Plan de Modernización: —Contribuir al fortalecimiento de la Seguridad Nacional, por lo que considera necesario: fortalecer los esquemas de intercambio de información y la estrecha colaboración con otras dependencias de gobierno, así como con las autoridades aduanales de otros países, para tener un comercio exterior seguro. Definir la estrategia de seguridad para la frontera sur, puertos marítimos y operación aduanera”.²²⁰

²¹⁹ Desconcierta que la AGA conciba a la Seguridad únicamente como aquellos esfuerzos —encaminados a la protección del interés fiscal y del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en beneficio del país, a fin de fortalecer los esquemas de intercambio de información y la estrecha colaboración con otras dependencias de gobierno, así como con las autoridades aduanales de otros países, para tener un comercio exterior seguro”. Por otra parte, la Dependencia considera como objetivo por resultados que debe: —Contribuir al fortalecimiento de la seguridad nacional ofreciendo mecanismos de seguridad que permitan actuar de manera inmediata ante situaciones de riesgo en áreas críticas de las aduanas, salvaguardando en todo momento la integridad de las personas, de las instalaciones y el flujo continuo de mercancías. [Que espera obtener los siguientes beneficios]: 1. Controlar la entrada y salida de mercancías peligrosas y 2. Garantizar la seguridad de las instalaciones y los funcionarios”. Aunado a lo anterior, otro de los objetivos esperados de la AGA, versa sobre el incremento de la percepción de riesgo: —Crear una conciencia de riesgo en el usuario de comercio exterior ante el incumplimiento de sus obligaciones, mediante el diseño y la aplicación de modelos de riesgo, la investigación de operaciones, el intercambio y explotación de información (datos de estratificación por usuario en cuanto al uso de mercancías sensibles, peligrosas, prohibidas, de uso dual y radiológicas, y por sectores, valores, naturaleza y origen)”. Finalmente, la AGA también ha establecido como objetivo con resultado esperado el de: —Fortalecer la coordinación de acciones y operativos conjuntos con otras autoridades nacionales e internacionales, entidades federativas, dependencias y entidades para combatir el contrabando, el comercio informal, la piratería, así como auditorías internacionales y acciones de seguridad nacional, control fitosanitario, salud, lavado de dinero, regulaciones y restricciones no arancelarias, mercancías prohibidas, entre otros”. (*Ibid.* p. 37-52).

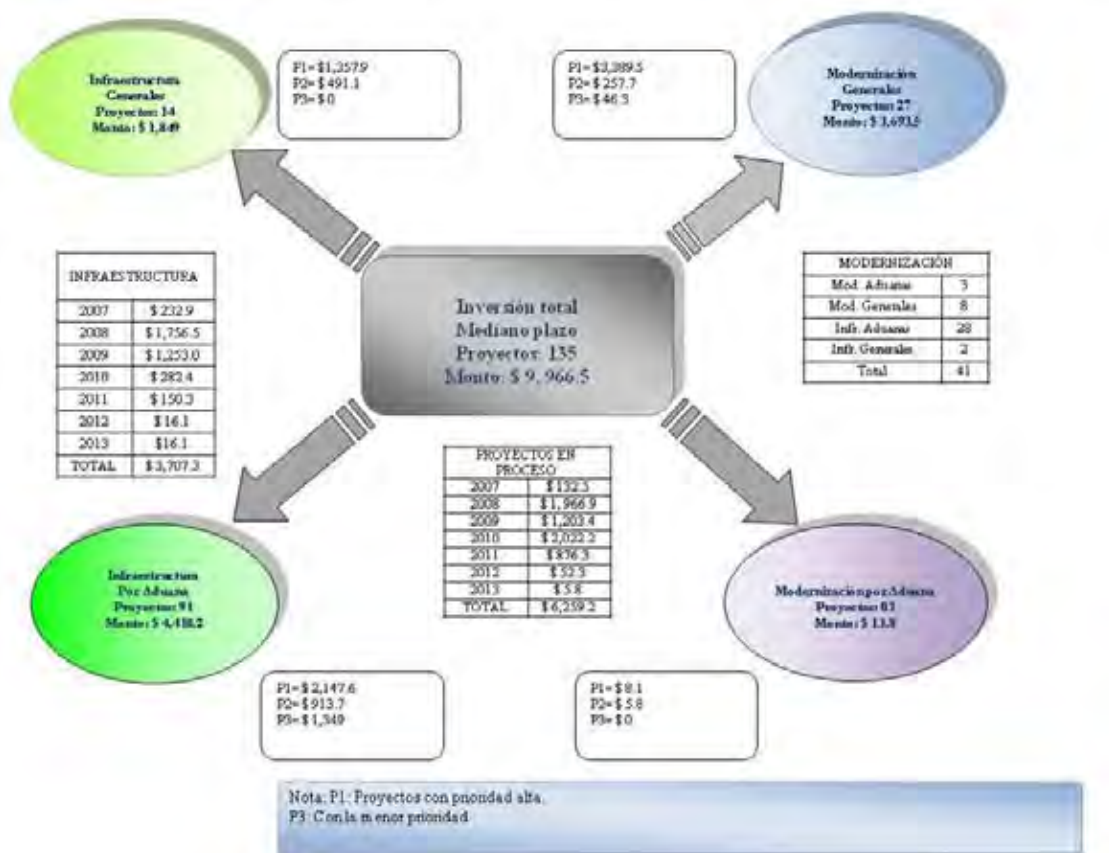
²²⁰ *Ibid.* p. 32.

Asimismo, como parte de los procesos definidos en el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, se encuentra establecido como una medida específica el de: —Mejorar los controles de mercancías de alto riesgo. Promover mecanismos de seguridad aduanera en el flujo de mercancías de alto riesgo para la seguridad nacional y la salud pública (materiales químico-tóxico, químico-explosivo, radioactivos y nucleares biológicos), que permitan actuar de manera inmediata ante situaciones de riesgo en áreas críticas de las aduanas, para prevenir y orientar al personal en el manejo, verificación, inspección, toma de muestras, carga, descarga y almacenamiento de materiales peligrosos y radiactivos”. (Íbid. p. 59).

El gobierno de México, consecuente con esta perspectiva, considera que en cuanto a la infraestructura y tecnología, se requiere la modernización de estas. —Ampliar el alcance de la modernización, el uso de tecnología e infraestructura de punta a todas las aduanas del país, así como renovar los sistemas de operación”.²²¹ Por lo que en este rubro, ha emprendido acciones mediante el Plan Maestro de Inversión que atañe tanto a la infraestructura como a la modernización aduanera y que se presenta en los siguientes esquemas:

²²¹ *Íbid.*

Plan Maestro de Inversión (millones de pesos)



Fuente: Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 67

Plan Maestro de Inversión por Aduana

Proyectos Plan Maestro por Aduana

ADUANA	INFRAESTRUCTURA			TOTAL INFRA.	Monto Estimado de la inversión	Modernización			Total moder .	Monto estimado de la inversión
Monto estimado de la inversión prioridad	1	2	3			1	2	3		
Monto estimado por aduana	\$ 2,147.6	\$ 913.7	\$ 1,349.0		\$ 4,410.3	\$ 8.1	\$ 5.8	\$ 0.0		\$ 13.8
Monto estimado generales	\$ 1,357.9	\$ 491.1	\$ 0.0		\$ 1,849.0	\$ 3,389.5	\$ 257.7	\$ 46.3		\$ 3,693.5
Monto total por infraestructura y Modernización	\$ 3,505.5	\$ 1,4^a4.7	\$ 1,349.0		\$ 6,259.2	\$ 9,966.5				\$ 3,707.3
Acapulco										
Agua Prieta			1	1	\$ 12.0					
Agascalientes		1		1	\$ 3.0					
Aeropuerto Internacional de la Cd. de México	1	1		2	\$ 129.0	1	1		2	\$ 11.5
Altamira										
Cancún			2	2	\$ 6.3					
Ciudad Acuña	1			1	\$ 75.0					
Ciudad Camargo	1			1	\$ 127.0					
Ciudad del Carmen										
Ciudad Hidalgo	1	4	3	8	\$ 403.0					
Ciudad Juárez		1	4	5	\$ 742.0					
Ciudad Miguel Alemán	1			1	\$ 92					
Ciudad Reynosa	2	2	2	6	\$ 320.0					
Coatzacoalcos										
Colombia	3	1		4	\$ 100.0					
Chihuahua										
Dos Bocas	1			1	\$ 5.0					
Ensenada		1	1	2	\$ 10.0					
Guadalajara	1			1	\$ 6.0					
Guanajuato		1	1	2	\$ 13.0					
Guaymas		1	1	2	\$ 7.0					
La Paz	1	1		2	\$ 91					
Lázaro Cárdenas	1	1	1	3	\$ 331					
Manzanillo	1			2	\$ 43.1					
Matamoros	5		1	6	\$ 188.0		1		1	\$ 2.3
Mazatlán										
Mexicali	2	1	1	4	\$ 201.3					
México (Pantaco)		1		1	\$ 35.0					
Monterrey										
Naco										
Nogales	1	1		2	\$ 155.0					
Nuevo Laredo	1	2		3	\$ 62.0					
Ojinaga			1	1	\$ 92.0					
Piedras Negras										
Progreso		1		1	\$ 1.0					
Puebla		1		1	\$ 6.0					
Puerto Palomas		1		1	\$ 92.0					
Querétaro	1	1		2	\$ 6.0					
Salina Cruz										
San Luis Río Colorado		1	1	2	\$ 86.0					
Sonoyta	1	1	1	3	\$ 84.0					
Subteniente López	1			1	\$ 173.0					
Tampico										
Tecate	2	1		3	\$ 198.4					
Tijuana	3	2	2	7	\$ 443.3					
Toluca										
Torreón		3		3	\$ 6.0					
Tuxpan										
Veracruz	1		1	2	\$ 17.0					
Monto estimado de la inversión					\$ 4,359.0					
Inclusión nuevos proyectos INDAABIN-SCT	\$ 1,697.0									
1 Otros: TLAXCALA					1	1				\$ 52.0
Monto estimado de la inversión + Tlaxcala					\$ 4,410.3					

Fuente: Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 82.

Plan Maestro de Inversión

	<u>Infraestructura</u>	Monto estimado de la inversión	<u>Modernización</u>	Monto estimado de la inversión
Proyectos plan maestro asignado por aduana	91	<u>\$ 4,410.3</u>	3	\$ 13.8
Total de proyectos plan maestro asignados por aduana (incluye infraestructura y modernización)	<u>94</u>	<u>\$ 4,424.0</u>		
Total de proyectos plan maestro generales o con más de una aduana	14	<u>\$ 1,849.0</u>	27	<u>\$ 3,693.5</u>
Total de proyectos plan maestro generales o con más de una aduana (incluye infraestructura y modernización)	<u>41</u>	<u>\$ 5,542.0</u>		
Total proyectos plan maestro Administración Central de Planeación Aduanera	135	<u>\$ 9,966.5</u>		

Fuente: Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 83.

De los datos contenidos en cada uno de los cuadros, podemos concluir que las siguientes diez aduanas recibirán montos muy significativos con relación al resto de las aduanas.

ADUANA	MONTO ESTIMADO DE LA INVERSIÓN (millones de pesos)
Ciudad Juárez (frontera con EUA)	\$ 742.0
Tijuana (frontera con EUA)	\$ 443.3
Ciudad Hidalgo (frontera con Guatemala)	\$ 403.0
Lázaro Cárdenas (Marítima)	\$ 331.0
Ciudad Reynosa (frontera con EUA)	\$ 320.0
Tecate (frontera con EUA)	\$ 198.4
Matamoros (Frontera con EUA)	\$ 188.0
Subteniente López (frontera con Belice)	\$ 173.0
Nogales (frontera con EUA)	\$ 155.0
Aeropuerto Internacional de la Cd. De México	\$ 129.0

No menos importante resulta citar que los recursos con que cuenta el Servicio de Administración Tributaria, proviene del Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA), que tiene sustento legal en lo que se dispone en los artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera.²²²

²²² En último párrafo del artículo 16-A de la Ley Aduanera, se establece que: Las personas que obtengan la autorización en los términos de este artículo, estarán obligadas a pagar en las oficinas autorizadas, mensualmente, en los primeros doce días del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago, un aprovechamiento de \$125.00 por cada pedimento que prevalden y que

En el Informe Tributario 2008 se desglosa la manera en que el Comité Técnico del FIDEMICA asignó los recursos de enero a diciembre de 2008, mismos que se muestran en el siguiente cuadro:

Miles de pesos

Proyecto	Monto Autorizado	Monto Contratado	Ejercicio a 2007	Presupuesto 2008	Ejercicio enero-diciembre 2008	Programado 2009
Operación Aduanera	2,385,157	1,633,283	906,029	221,781	208,424	1,257,347
Control y Despacho Aduanero	1,875,912	1,340,492	822,631	140,000	142,337	913,281
Mantenimiento de Equipo	411,040	211,574	50,866	49,771	34,391	310,403
Sistema GPS	36,416	28,230	13,153	6,890	6,890	16,373
Desalojo Bienes Decomisados	61,789	52,987	19,379	25,120	24,806	17,290
Equipamiento	2,842,307	2,104,508	574,504	541,279	158,084	1,726,524
Rayos X y Rayos Gamma	517,103	406,619	337,702	36,000	34,569	143,401
Sistema de Radiocomunicación seguro	1,549	1,549	1,549	0	0	0
Vehículos	330,622	134,814	149,960	70,537	0	110,125
Mobiliario	1,863,389	1,492,189	41,346	424,439	119,628	1,397,604
Laboratorio	75,889	64,755	43,947	1,200	1,673	30,742
Inmuebles	53,755	4,582	0	9,103	2,214	44,652
Instalaciones	2,397,898	1,440,524	1,191,518	173,722	125,928	1,032,658
Aduana Modelo	338,560	338,560	303,118	35,442	35,532	0
Aduanas Fronterizas	956,284	650,379	530,678	101,876	65,783	323,730
Aduanas Marítimas e Interiores	723,351	179,543	160,641	24,871	13,132	537,839
Instalaciones de la UAIFA*	379,703	272,042	197,081	11,533	11,481	171,089
TOTAL	7,626,362	5,178,315	2,672,051	936,782	492,436	4,016,529

*Incluye el Proyecto Casa de Moneda

Fuente: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2008t4/estrategico.pdf (Consultado el 6 de mayo de 2009).

Como se podrá advertir, los recursos son inmensos si tenemos en cuenta el número de pedimentos procesados al momentos de las importaciones y exportaciones que de acuerdo con los datos de los Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, durante el año de 2007, se alcanzó la cifra cercana a los 8.5 millones de pedimentos tramitados.²²³

posteriormente sea presentado ante la autoridad aduanera para su despacho. Dicho aprovechamiento será aportado a un fideicomiso público para el programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras”. Mientras que en el último párrafo del artículo 16-B de la LA, se dispone: “Las personas que obtengan la autorización en los términos de este artículo, estarán obligadas a pagar en las oficinas autorizadas, mensualmente, en los primeros doce días del mes siguiente a aquél al que corresponda el pago, un aprovechamiento de \$100.00 por la prevalidación del pedimento para la importación temporal de cada remolque, semi-remolque y portacontenedor, misma que amparará su legal estancia por el plazo que establece el artículo 106, fracción I de esta Ley. El aprovechamiento será aportado a un fideicomiso público para el programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras”.

²²³ Según datos de la misma Administración General de Aduanas la cifra exacta fue de 8, 491, 063 pedimentos.

Sumado a lo anterior, recientemente el SAT dio a conocer mediante el comunicado de prensa núm. 31/ 2009, de fecha 22 de abril de 2009 que el Banco Mundial aprobó un préstamo al gobierno de México por 10 millones de dólares, para mejorar la eficiencia en los procesos de la Administración General de Aduanas. —Además de recursos, el Banco Mundial brindará asistencia técnica al proyecto Fortalecimiento Institucional de Aduanas, que busca simplificar y fortalecer el proceso de declaraciones de importaciones y exportaciones; disminuir el tiempo de procesos de liberación de mercancías e incrementar la buena percepción por parte de los usuarios con relación a los servicios y eficiencia de la AGA”.

El costo estimado del total del proyecto asciende a 54.87 millones de dólares, de los cuales 10.025 millones de dólares serán financiados por el Banco Mundial y 44.85 millones de dólares por el gobierno de México. Asimismo, se tiene estimado que el proyecto será implementado en un período de cinco años.

Dentro de este mismo orden de ideas y teniendo como base, por ejemplo el Presupuesto de Egresos de la federación para 2009, tenemos que al Servicio de Administración Tributaria le están asignadas las siguientes cantidades y en las que debe tenerse en cuenta sobre todo, los recursos destinados al pago de los sueldos y prestaciones de los funcionarios de la AGA, así como otros que tienen relación indirecta con la infraestructura, tecnología, capacitación del personal y, finalmente el equipamiento.

DESCRIPCIÓN	MONTO (millones de pesos)
TOTAL DEL SAT	11,336,039,754
Servicios Personales	10,842,462,971
Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	2,350,305,341
Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	2,086,543,511
Remuneraciones Adicionales y Especiales	454,820,813
Erogaciones del Gobierno Federal por Concepto de Seguridad Social y Seguros	1,408,091,171
Pagos por Otras Prestaciones Sociales y Económicas	4,265,628,235
Previsiones para Servicios Personales	277,073,900
Materiales y Útiles de Administración y de Enseñanza	24,885,155
Materiales y Artículos de Construcción	8,583,435
Materias Primas de Producción, Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio	2,461,641
Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	5,177,414
Servicios de Mantenimiento y Conservación	86,725,253
Bienes Muebles e Inmuebles	20,000,000
Obras Públicas por Contrato	1,000,000

Evidentemente, la infraestructura, los equipos y tecnologías que posee y utiliza el personal de la AGA, las podemos clasificar en dos categorías, independientemente del tipo de tráfico de que se trate, es decir, mediante el tráfico marítimo, terrestre, aéreo y fluvial, por otros medios de conducción y por la vía postal que son los tipos de tráfico que se encuentran establecidos en el artículo 11 de la Ley Aduanera.

La primera, corresponde a aquella que directamente se emplea en las aduanas para la revisión de las mercancías y de los medios en que se transportan.

La segunda, categoría es la empleada para la revisión de los pasajeros, sus equipajes y en su caso de los vehículos que cruzan por algún punto de revisión aduanera.

En este sentido, podemos enunciar en el siguiente cuadro que, independientemente de la infraestructura, la AGA cuenta con los siguientes sistemas y equipos para la revisión a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, así como de los pasajeros en los aeropuertos internacionales y zona fronteriza:

EQUIPOS Y SISTEMAS DE REVISIÓN	CARGA Y DESCARGA DE MERCANCIAS FFCC, PLATAFORMAS, PUERTOS MARÍTIMOS	PASAJEROS EN AEROPUERTOS INTERNACIONALES, CENTRAL DE AUTOBUSES, PASOS PEATONALES Y PUNTOS DE REVISIÓN EN ADUANAS	CANTIDAD
Equipo de Rayos Gamma ²²⁴	X		58
Equipo de Rayos X móviles y de pallet	X		21
Equipos de Rayos X para revisión de equipajes, cajas, valijas ²²⁵		X	94
Básculas de pesaje dinámico		X	?
Exclusas tecnológicas vehiculares	X		?
Monitores Portátiles (Pager), empleados en la búsqueda de mercancías ocultas con fuentes radiactivas y contaminación de este tipo		X	158
Equipos de mano identificadores de radioisótopos	X	X	14
Equipos portátiles de mercancías de difícil identificación: Phazir	X	X	?
Vehículos acondicionados con Detector de Radiación (GR 460)	X		?
Sistema Integral de Seguridad de video vigilancia inteligente	X	X	?
Sistemas de Radiocomunicación	X	X	?
Sistema de Supervisión y Control Vehicular (forma parte del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012) ²²⁶		X	?
Unidades caninas de detección (armas, cartuchos y explosivos entre otros)	X	X	
Portales detectores de radiación fijos	X		?
Dosímetros	X	X	?
Espectrómetros portátiles			
Endoscopios	X	X	68
Densímetros	X	X	68
Equipos portátiles de detección de mercancías de difícil identificación	X		?
Equipos Geiger	X		?
Equipos de protección personal para la atención de emergencias químicas	X	X	?
Laboratorio Central de análisis			1
Unidades Técnicas de Muestreo in situ por Aduana			17
Sistema de Información Anticipada de Pasajeros (APIS, por sus siglas en inglés)		X	
Radio patrullas	X	X	?
Armas de fuego	X	X	?

Cuadro elaborado con cifras del Portal de la AGA: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm (consultado el 4 de mayo de 2009).

Como complemento de lo anterior, la AGA ha implementado los siguientes sistemas para la facilitación y control de las mercancías así como de los medios en que se transportan y que cruzan por las aduanas, y que podemos observar en el cuadro siguiente:

²²⁴ -Durante 2009 se estarán instalando 15 equipos de rayos gamma adicionales” (http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm (consultado el 4 de mayo de 2009).

²²⁵ -Para el primer semestre de 2009 se contará con equipo adicional para la revisión de carga, así como 35 3quipos de rayos X que servirán para sustituir aquellos equipos obsoletos (16), y dotar de nuevos equipos a distintos aeropuertos para la revisión de pasajeros” (Ídem. consultado el 4 de mayo de 2009).

²²⁶ En los Puentes I y II de la Aduana de Nuevo Laredo ya se encuentran operando estos sistemas y se prevé instalar estos equipos en todas las aduanas de la frontera con los Estados Unidos de América.

ACCIÓN	ADUANAS	EFECTO
<p>Corredores multimodales para efectuar el tránsito internacional de mercancías por ferrocarril entre las aduanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lázaro Cárdenas y Aduana de Nuevo Laredo. • Manzanillo y Aduana de Ciudad Juárez. • Manzanillo y Aduana de Nuevo Laredo. • Manzanillo y Aduana de Piedras Negras. • Coatzacoalcos y Aduana Salina Cruz. • Mazatlán y Aduana Cd. Juárez • Mazatlán y Aduana Mexicali • Mazatlán y Aduana Nogales • Mazatlán y Ojinaga 	<p>Mejorar los estándares de calidad en la operación aduanera que permitan alcanzar un grado de competitividad acorde con las necesidades que demanda el comercio internacional, posibilitando la agilización del tránsito de personas y mercancías sin descuidar aspectos de seguridad.</p>
<p>Recintos Fiscalizados Estratégicos</p>	<p>Dos, en el Estado de San Luis Potosí.</p>	<p>Permitir la introducción de mercancías extranjeras, nacionales y nacionalizadas, por tiempo limitado para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación. Promover la competitividad de las empresas a través del otorgamiento de múltiples beneficios, tanto en materia de despacho aduanero, fiscal y administrativo.</p>
<p>Automatización de Procesos</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Esfuerzos para regularizar y automatizar diversos procesos para agilizar las operaciones, reducir márgenes de error y dar transparencia a la operación ● Pre-despacho. <ul style="list-style-type: none"> ➢ Transmisión electrónica de Manifiestos ➢ Transmisión electrónica de listas de intercambio ➢ Enlace con ferrocarriles ➢ Enlace con recintos ➢ Encomienda electrónica ➢ Llaves públicas y privadas.
<p>Automatización de Procesos</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Despacho <ul style="list-style-type: none"> ➢ Prevalidación ➢ Importación temporal de remolques ➢ CITEV ➢ APIS ➢ Básculas y Rayos Gamma ➢ Fast y Exprés ➢ Firma Electrónica Avanzada ➢ Eliminación de Anexos del pedimento ➢ Eliminación de datos del pedimento ➢ Interconectividad con Secretarías ➢ Certificado de origen electrónico ➢ Cartas de cupo electrónicas.
<p>Automatización de Procesos</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Procesos Internos <ul style="list-style-type: none"> ➢ Sistema Integral de Registro de y Seguimiento de Incidencias (SIRESI) ➢ SAAI M3 Selección Automatizada ➢ Parametrización M3 ➢ Revisión de Carga (Reconocimiento). ➢ Control de Desistimiento y Validación de Compensaciones. ➢ Agentes y Apoderados Aduanales II. ➢ Ajuste a Balanza Comercial ➢ Sistema Integral de Contabilidad Aduanera (SICA). ➢ Muestras ➢ Centralización de equipos ➢ Contingencia

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Validación de permisos previos de SE ➤ Validación de descargos ➤ Cuarto de control.
Carriles Exclusivos Fast/Exprés Y SENTRI	Aduana de Ciudad Juárez, Aduana de Tijuana, Aduana de Nuevo Laredo, Aduana de Cd. Reynosa, Aduana de Matamoros, Aduana de Colombia, N.L.- Aduana de Nogales, Son., Aduana de Piedras Negras, Aduana de Cd. Camargo, Aduana de Cd. Acuña, Aduana de San Luis Río Colorado, Aduana de Mexicali y Agua Prieta, así como en algunas garitas.	<p>Facilitación del despacho aduanero.</p> <p>Permiten un flujo más ágil de vehículos de carga en ambas direcciones, con los consecuentes ahorros en tiempo y dinero para quienes están inscritos en los diversos programas que han creado las administraciones aduaneras de México y los Estados Unidos.</p>
Empresas Certificadas		<p>Proporcionar una serie de facilidades a las empresas confiables, el proyecto partió con base en las grandes empresas a las que se les otorgarían facilidades, toda vez éstas es posible fiscalizarlas posteriormente. Actualmente el 80% de las empresas de comercio exterior del país, han ingresado en este esquema con muchísimas facilidades.</p> <p>De octubre de 2002 a septiembre de 2008, se han inscrito 1,036 empresas en el registro de empresas certificadas que representan entre el 60 y 70% de las operaciones de comercio exterior y que hoy en día cuentan con 50 beneficios publicados mediante reglas de carácter general.</p>

Elaborado a partir de los datos contenidos en las siguientes direcciones electrónicas:

- <http://www.bancomext.com/Bancomext/aplicaciones/directivos/documentos/Presentacion-Las-Aduanas.pdf>. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- www.amacweb.org/presentacion/EC%201008%20Donaleen%20McLean.ppt. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- Archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Economia/foro_Comercio_Exterior.../003_Presentacion_AdmonGralAduanas.ppt. Juan José Bravo Moisés, octubre de 2007. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- La Política Aduanera en los últimos, años, abril de 2006. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/reporte_anual_2005/Diap_informegobierno/96avances.htm. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/reporte_anual_2006_t3/ (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- Avances de Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.
- <http://www.sedi.oas.org/dctc/AdmAcuerdos/Administracion%20de%20las%20Reglas%20de%20Origen/09%20-%20Presentacion%20despacho%20Aduanero.pdf>. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- La Aduana Mexicana y sus Retos, octubre de 2006 en http://www.ramac.org.mx/descargas/presentaciones_pdf/ramac%20120906.pdf. (Consultado el 6 de mayo de 2009).
- http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/1_9.pdf. (Consultado el 6 de mayo de 2009).

A primera vista, pareciera que tanto la infraestructura como los equipos y tecnologías que posee y utiliza la AGA para realizar la revisión de las mercancías que ingresan y salen del territorio nacional a través de las 49 adunas del país, es suficiente. Sin embargo, en nuestra opinión, éstas resultan insuficientes para coadyuvar en la preservación de la seguridad nacional.

Carencia que puede superarse si se explota el enorme potencial que ofrecen las mismas Convenciones, Tratados Multilaterales, Bilaterales (CBP-USA o el ASF-Canadá), Convenios (TLCUE) y Acuerdos suscritos por el gobierno de México (ASPAN) y que ya hemos dado cuenta de ello en los anteriores capítulos de nuestra investigación.

De igual manera, es posible que en el marco de los diversos Acuerdos pactados con los Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo puedan solicitarse apoyos para el financiamiento de la infraestructura, adquirir equipos y tecnología de última generación.

A nivel mundial, México posee el lugar número doce entre los países que más aportaciones financieras entrega a los Organismos internacionales; en este sentido, es posible también encontrar mecanismos para el desarrollo de sus proyectos de equipamiento y tecnologías de punta, así como de capacitación del personal aduanero.

Desde nuestra perspectiva, la fuente de recursos financieros que se podrían obtener sin comprometer la Soberanía Nacional es abundante, para que México cuente con un Sistema Aduanero acorde con el siglo XXI.

Finalmente, llegamos a un punto crucial para el buen desempeño del Sistema Aduanero de México, lo que, en nuestra opinión, debería ser el componente principal de la política aduanera, ya que lo importante es el ser humano y no las cosas: Colocar este aspecto como el eje rector de todo Plan de Modernización y no ubicarlo única y exclusivamente en el discurso político y ocultar la realidad, hablamos entonces de los recursos humanos, factor fundamental de toda política.

Recursos humanos

Dijimos con antelación que en la Administración General de Aduanas, actualmente laboran 5,730 empleados, contratados de la siguiente forma:

- 3,973 contratados con plaza presupuestal;
- 1,727 contratados bajo el régimen de honorarios de los cuales 230 son personal Verificador y aproximadamente 1733 inspectores pertenecen a la Administración Central de Inspección Fiscal y Aduanera (brazo armado de la AGA);²²⁷ y
- 66 contratados de manera eventual.

El personal contratado bajo la figura de honorarios carece de prestaciones de ley (gastos médicos mayores, seguro de retiro, derecho a una casa digna, vacaciones, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo, bonos de productividad, prestaciones que sí se otorga al personal contratado por medio de plazas presupuestales).

Los funcionarios de primera línea en las aduanas, tanto de plaza presupuestal como de honorarios y entre ellos Verificadores, —plazas fiscales”, quienes están sometidos a una jornada inhumana de trabajo, los primeros deberán atender hasta el último minuto el despacho aduanero, los últimos laboran veinticuatro horas por veinticuatro, su sueldo oscila entre los ocho mil pesos mensuales tanto para las mujeres como para los hombres.

²²⁷ Cfr. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, páginas 22 y 23. Es importante señalar que en el momento en que se finalizó la presente investigación, el Servicio de Administración Tributaria a través del comunicado de prensa número 80/2009 del 16 de agosto anunció que: —El Servicio de Administración Tributaria (SAT) informa que hoy se integró a las 49 aduanas del país un nuevo grupo de Oficiales de Comercio Exterior, formado por más de 1400 jóvenes mexicanos que fueron previamente entrenados y capacitados... El grupo de nuevos integrantes de las aduanas se compone de más de 1400 jóvenes de entre los 18 y 30 años de edad, provenientes de todos los estados de la República, el 71 por ciento tiene estudios mínimos de licenciatura y el resto de bachillerato, alrededor del 65 por ciento son hombres y el restante 35 por ciento son de mujeres”.

En el caso de rotación del personal Verificador y —Policías Fiscales” de una aduana a otra, no conocen previamente las causas del traslado, tampoco se les sufragan los gastos del traslado de su menaje de casa, mucho menos la renta de un lugar digno para vivir con su familia.²²⁸ A éstos últimos no se les otorgan uniformes, herramientas de trabajo (lámparas de mano, desarmadores, pinzas entre otros), en el caso de los binomios caninos, quien tiene a su cargo un animal entrenado para inspeccionar, no les cubren la alimentación de los perros, vacunas o visitas al veterinario. El personal no cuenta con lugares limpios y dignos para tomar sus alimentos en las aduanas.

Todo este ambiente no es desconocido para nadie, en el mismo Plan de Modernización de Aduanas se reconoce que: —Este esquema de contratación tiene el enorme inconveniente de no otorgar seguridad en el empleo, por lo que no crea lealtad a la institución. Todo lo anterior, junto con la exposición normal que la función aduanera tiene por su propia naturaleza, facilita el que estas personas sean susceptibles de cometer actos de corrupción” (Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 24).

De ahí que en dicho Plan se manifiesta: —Por lo anterior, se modificará la política de contratación para que dichos empleados sean contratados con plazas presupuestales y se considere una nueva percepción salarial acorde con el riesgo, responsabilidad y la rotación geográfica que sus funciones exigen. Asimismo, se requiere equilibrar las estructuras de las aduanas a fin de que tengan suficientes recursos para atender los crecientes volúmenes, horarios y necesidades que la operación les está exigiendo.

Como parte de estos esfuerzos, se modificarán los procesos de reclutamiento para asegurar la incorporación de personal con los perfiles adecuados, basados en pruebas técnicas, psicológicas y de confiabilidad predefinidas.

²²⁸ Cabe hacer notar que en la Aduana de Cd. Hidalgo, en Chiapas, se construyeron modernas instalaciones para alojar a los miembros de la “Policía Fiscal”, modelo que se replicaría en el resto de las aduanas del país.

Adicionalmente, se promoverán esquemas de desarrollo que permitan al personal evolucionar en los diferentes niveles de la organización mediante la gestión de planes de carrera. Para esto se pensó en la creación de una Escuela Tributaria, misma que deberá convertirse en el soporte para la creación de habilidades específicas para el personal del Servicio Fiscal de Carrera. En muchos casos, la formación del personal estará apoyada por instituciones extranjeras que se han distinguido en áreas específicas. Se impartirá además una sólida formación en valores e integridad.

De igual forma, se establecerá la evaluación del desempeño como eje del desarrollo en la organización, a fin de promover la mejora continua del funcionario y de la institución, a través de valorar el cumplimiento de los objetivos individuales y su alineación con los objetivos estratégicos. Lo anterior permitirá reducir la discrecionalidad en las promociones y crear un sistema completo de incentivos” (*Íbid.* p. 23).

Ahora bien, para darnos una idea más objetiva de cómo queremos que sea el Sistema Aduanero de México para el siglo XXI, consideramos necesario mirar los Sistemas aduaneros de otros países.

4.5 Estudio comparativo de los Sistemas Aduaneros de Norteamérica y Chile²²⁹

La doctrina considera que el Derecho Comparado tiene la virtud de sistematizar los materiales jurídicos de un Estado en particular, tarea que implica analizar los diversos ordenamientos jurídicos y ofrecer una comparación. Descubrir similitudes, diferencias, clasificar institutos y dar orden al conocimiento —creando modelos dotados de prescriptividad—. (Serna De la Garza, José María [Coord.], 2005: XI).

Si bien es cierto que el Derecho Comparado exige que la investigación deba incorporar —variables culturales, políticas, económicas y sociales—, que si bien no se encuentran aquí en este apartado, de alguna manera las hemos tratado en los capítulos precedentes de esta investigación y lo que aquí trataremos es la de ofrecer una visión de conjunto de aquellos elementos que a nuestro juicio son importantes para determinar cómo cumplen sus atribuciones los Servicios de Aduanas de Canadá, Chile y los Estados Unidos de América, así como su estructura, tecnología, programas y equipos de tercera generación; todo con el propósito además, de cumplir con las obligaciones internacionales contraídas por sus gobiernos para asegurar y facilitar el flujo del comercio mundial, coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad internacional y de sus propios territorios.

También este ejercicio nos permite establecer un comparativo entre los socios comerciales de México, con distinto grado de desarrollo económico, de diferentes formas de gobierno y de variadas tradiciones jurídicas.

²²⁹ Se comparte el mismo punto de vista del Dr. Héctor Fix-Zamudio quien señala: «En primer término queremos aclarar que si en ocasiones empleamos la expresión *derecho comparado*, esto se debe a que es la que ha predominado en el lenguaje jurídico, pues se utiliza en español, portugués, inglés y francés. Sin embargo, consideramos que es más correcta la expresión *comparación jurídica* que se utiliza preferentemente en idioma alemán (*Rechtsvergleichung*)» Fix-Zamudio, Héctor, 2005: 25).

4.5.1. La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA)

Antecedentes²³⁰

Los primeros indicios de que se tiene noticia del Sistema de Aduanas de Gran Bretaña, data del año 742. Habrán de transcurrir un poco más de medio siglo para que el arancel aduanero se estableciera por mandato de ley, hecho que ocurrió durante el reinado de Eduardo I (1272-1307).

Cabe destacar que Gran Bretaña y Francia, por muchos siglos contrataron el trabajo de recaudar ingresos mediante un pago anual en la Real Hacienda. Este sistema, en consecuencia, se aplicó a sus colonias en América del Norte.

El sistema hizo crisis cuando Inglaterra estimó que los ingresos se estaban perdiendo como consecuencia del ineficaz procedimiento que dejó de funcionar en el año de 1671, en su lugar se diseñó un esquema basado en el nombramiento de Recaudadores de Aduanas quienes así operaron en las Colonias americanas en 1696.

Para el caso de Canadá aun no existen datos precisos para determinar en qué momentos la Corona nombró a los primeros Recaudadores de Aduanas, existen evidencias de que en Annapolis Royal, en 1719 ya intervenía un Recaudador de Aduanas.

Con vastos territorios en América, le era imposible a Inglaterra llevar un control de la recaudación. En este sentido, se estableció en 1767 la llamada Junta Americana de Aduanas funcionaba desde Massachusetts; sin embargo, su

²³⁰ Cfr. <http://members.shaw.ca/customs/History/BCPorts/> (Consultada el 10 de mayo de 2009).

existencia fue muy corta, toda vez que el inicio del movimiento de independencia en Norteamérica, en 1776 le llevaron a su debacle.

En 1787, el llamado British Board of Trade de Canadá recomendó que el legislador pudiera reglamentar el comercio con los Estados Unidos de América recientemente independizado de Inglaterra.

Sin embargo, la primera aduana interior que se estableció en Canadá se ubicó en St. Jean (Quebec) en 1788. El objetivo de esta medida, consistió en regular el comercio a lo largo de la frontera Canadá-Vermont.

La Ley de consolidación aduanera de 1841 creó un sistema único para la nueva provincia de Canadá Unida. Con la unificación entre la Alta y Baja Canadá, fue creado el Sistema de Aduanas de Canadá.

El Sistema de Aduanas de Canadá se estableció mucho antes que la Agencia de Policía (1868) y la Policía Montada del Noroeste (1873).

En 1845, Canadá contaba con 63 aduanas marítimas, los tres puertos más importantes fueron los de Quebec, Montreal y St. Jean. Mientras que el de Toronto, fue considerado en ese momento como un puerto hacia el exterior.

En 1846 Inglaterra, dio un completo giro a su política económica y comercial al estimar que el libre comercio era más favorable para su desarrollo por lo que entregó el control directo del comercio de las colonias.

Durante la adopción de la Confederación, en Canadá se instaló el Ministerio de Aduanas separado del Departamento de Hacienda, mismo que se encargaba de la recaudación de los impuestos especiales.

No fue sino hasta 1921 en que estos dos Departamentos fusionaron en un solo: el llamado Departamento de Aduanas e Impuestos.

En 1925 los ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, que se inició en 1917, fueron puesto bajo la responsabilidad del Sistema de Aduanas e Impuestos Especiales y; dos años más tarde, dicha Dependencia recibió el nombre de Hacienda.

De mediados de los años veinte y hasta finales de los treinta, Canadá considera al turismo como una de las actividades más importantes y que mayores ingresos genera a la Hacienda Pública, por lo que privilegia que los funcionarios de aduanas sean respetuosos y amables con los turistas.

En 1939, cuando iniciaba la Segunda Guerra Mundial, el Sistema de Aduanas de Canadá enfoca su Misión en la búsqueda de exportaciones ilegales que pudieran ser de utilidad para el enemigo. Asimismo, pone especial énfasis en controlar las cantidades de dinero que salen del país.

Es conveniente resaltar que durante la Segunda Guerra Mundial, las aduanas marítimas desempeñan la mayor actividad y los grandes volúmenes de operación. Aduanas en colaboración con las Fuerzas Armadas emprenden la vigilancia y el control de toda la actividad en los puertos. Absolutamente todos los buques ya fueren neutrales o no, eran localizados y custodiados por personal de la Aduana Canadiense.

Bajo el contexto de la Segunda Guerra Mundial, en el Sistema de Aduanas de Canadá el personal que laboraba era en su mayoría del sexo masculino con excepción de muy pocas mujeres, particularmente en los principales puertos.

En 1947 el gobierno impuso el control al movimiento de divisas, medida que requirió de un mayor número de personal por lo que este año se conoce como el de mayor número de contrataciones.

En 1982 el 39.1 % de todos los empleados de Aduanas e Impuestos Especiales eran mujeres.

Después de la Segunda Guerra Mundial el número de viajeros desde y hacia Canadá se incrementó rápidamente.

Originalmente, la Agencia de Aduanas de Canadá llevó el control de los viajeros, con la perspectiva de recabar de éstos el cobro de los ingresos fiscales. La demás materias como la inmigración, la agricultura, etcétera eran atendidas por los funcionarios de los respectivos Departamentos.

Actualmente, la Agencia del Sistema de Aduanas de Canadá aplica a sus propios actos, las normas aduaneras y vigila el cumplimiento de por lo menos cincuenta y siete leyes aprobadas por el Parlamento, así como las disposiciones administrativas de más de 80 Dependencias gubernamentales.

Finalmente, podemos citar el establecimiento de las siguientes aduanas:

Roosville (1896-1898), Montana. Kingsgate (1864), frente Eastport, Idaho. Rykerts (1883), JC Rykerts izquierda de Victoria con el título de funcionario de aduanas, inmigración, el oro y el secretario del comisario de la navegación. Se le ordenó para establecer una aduana en el río Kootenay. Frente a Porthill, Idaho. Nelway - Como la minería creció en el interior de BC la mayoría de los que pasan por las aduanas son los prospectos y constructores de ferrocarril. Nelson convertido en una aduana en el puerto en 1895, se abrieron las fronteras en Nelway, frente Metaline Falls, Washington. Waneta (1865), originalmente de nombre Fort Shepard. Cascade (1897). Laurier contrario, Washington. Midway - había un oficial

de Aduanas en este ámbito, en el Rock Creek, en 1860. La mitad de oficina fue inaugurada el 1897. Frente a Ferry, Washington. Osoyoos (1861). Frente a Oroville, Washington. Haynes-Chopaka (1861) Huntingdon (1896). Aldergrove - W.H. Vanetta estableció la primera oficina de aduanas en su propia casa en 1886. Frente a Lynden, Washington. Pacific Highway y Douglas (1880) cuando se abrió en Elgin. Douglas abrió la oficina en 1891. Estos dos puertos se establecieron en 1913. Frente a Blaine, Washington. Fronteras Bay - Inaugurado en 1914 este fue el primer punto marcado al paralelo 49 en la frontera de la costa con las Rocallosas. La aduana se encontraba en la casa del funcionario ET Calvert, que patrullaban la zona a caballo y en barco. Frente Point Roberts, Washington. Stewart (1910) en la frontera entre Canadá y Alaska, y se fijó en Hyder, Alaska. Fraser (1979), en la carretera entre Skagway, Alaska y Carcross. La Policía Montada del Noroeste abrió la primera aduana en Dalton Trail en 1898. El Sistema de Aduanas se volvió a establecer en 1946 tres años después en la carretera entre Haines, Alaska y Haines Junction, Yukon. Beaver Creek, comunidad más occidental de Canadá. La aduana se estableció en 1946 primero en Capturar Creek, cuatro kilómetros de distancia, cuatro años después de la finalización de la autopista Alaska. Frente a Alcan, Alaska. Gold Creek es el más puesto fronterizo en el norte de Canadá y se encuentra en la cima del mundo a sesenta millas al oeste de Dawson.

La Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA por sus siglas en inglés)

La actual Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá adquirió una nueva estructura y atribuciones el 12 de diciembre de 2003. El Presidente de la CBSA depende directamente del Ministro de Seguridad Pública de Canadá quien controla y administra todos los asuntos relacionados con la Agencia.

Al finalizar el siglo XX, el Sistema de Aduanas conservaba las siguientes características;

- Dependía de la Agencia de Ingresos de Canadá;
- El Sistema de Aduanas colaboraba con la Agencia de Inmigración y Ciudadanía; y
- El Sistema de Aduanas colaboraba con la Agencia de Inspección de Alimentos.

Hoy la Agencia, asumió las tres características anteriores. Actualmente tiene el Mandato y la Misión de brindar los servicios de apoyo a la preservación de la Seguridad Nacional. Su prioridad es la seguridad pública, facilitar la libre circulación de personas y mercancías, incluidos los animales y plantas; así como velar por el cumplimiento de todos requisitos establecidos en la legislación de Canadá.

La Agencia cuenta con aproximadamente 13,000 empleados, en dicha cifra deben incluirse más de 7,200 funcionarios uniformados que prestan sus servicios en aproximadamente 1,200 sitios de todo el Canadá y en 39 zonas internacionales. Las operaciones comerciales que cruzan por las aduanas son de alrededor de casi \$ 2 mil millones de dólares canadienses diarios en el comercio transfronterizo tan sólo con los Estados Unidos.

Las oficinas de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) se organizan en todo el país en ocho regiones geográficas:

- Atlántico
- Quebec
- En el norte de Ontario
- Toronto
- Niágara / Fort Erie
- Windsor / St. Clair
- Las Praderas
- Del Pacífico.

Cada mapa regional identifica los lugares específicos de la Agencia.



Fuente: <http://cbsa.gc.ca/do-rb/map-carte/map-carte-eng.html> (Consultada el 12 de mayo de 2009).

Asimismo, la Agencia brinda atención a los usuarios de los servicios aduaneros en 119 cruces fronterizos terrestres y opera en 13 aeropuertos internacionales. De estos cruces fronterizos terrestres, 61 operan las 24 horas y los siete días de la semana, así como en 10 aeropuertos internacionales.

De entre los puertos marítimos de mayor número de operaciones comerciales y que son atendidas por personal de la Agencia, destacan los de Halifax, Montreal y Vancouver.

Sumado a lo anterior, destaca la importante labor del personal de aduanas en veintisiete puntos de ferrocarril. Así como de los tres importantes centros del correo internacional.

Por lo que se refiere al número de disposiciones legales que debe aplicar el personal de la Agencia el número asciende a más de 90 leyes, reglamentos y acuerdos internacionales.

Dentro de este ámbito de aplicación normativa, el personal de la CBSA debe administrar las siguientes materias:

- El ingreso y la salida del territorio de Canadá de personas, mercancías, plantas y animales;
- Detener a aquellas personas que puedan representar una amenaza para el Canadá;
- No permitir el ingreso al Canadá de personas que se hayan involucrado en el terrorismo, la delincuencia organizada, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad;
- Evitar que ingresen o salgan del Canadá mercancías de contrabando;
- Proteger la seguridad alimentaria, la sanidad vegetal y animal, los cuales constituyen la base de los recursos del Canadá;
- Promover las empresas canadienses, así como los beneficios económicos que brindan éstas, procurando, en su caso, la correcta aplicación de la legislación comercial y los Acuerdos Comerciales para cumplir con las obligaciones internacionales del Canadá;
- Aplicar aquellas medidas tendientes a la protección de la industria canadiense, evitar el llamado dumping y la subvención mercancías importadas;
- Administrar un proceso justo e imparcial como mecanismo de reparación del daño;
- Promover los intereses canadienses en diversos foros internacionales y con las organizaciones mundiales; y
- Recaudar los derechos e impuestos aplicables sobre las mercancías importadas.

Destacan, lo que podríamos llamar los cinco ejes en que se mueve la CBSA para garantizar su colaboración en el fortalecimiento de la Seguridad Nacional y, en consecuencia, asegurar y facilitar el comercio internacional: la aplicación de la legislación nacional e internacional; la tecnología; el intercambio de información; el análisis de riesgo y; la biometría.

Por lo que se refiere a los equipos y tecnología, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) cuenta con los siguientes elementos tecnológicos, programas e equipamiento:

ACCIÓN	ADUANAS	EFECTO
TECNOLOGÍA INFORMÁTICA Y PROGRAMAS		
Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI).	MARÍTIMAS Y AEROPORTUARIAS EN PAÍSES QUE ASÍ LO HAN CONVENIDO CON CANADÁ	Está diseñado para proteger el comercio marítimo mundial por alguna acción terrorista. Permite Identificar los contenedores que representen un riesgo en el exterior del puerto de partida antes de que se embarquen a bordo de los buques o aeronaves con destino a Canadá.
Información Anticipada Comercial (ACI).	MARÍTIMAS	Exige a los portadores marítimos de carga transmitir electrónicamente los datos a la Agencia 24 horas antes de que la carga arribe de un puerto extranjero.
eManifest (carretera y ferrocarril).	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información en el momento adecuado para detectar los riesgos potenciales de aquellas cargas que llegan por carretera y por ferrocarril a Canadá.
Inteligencia y Gestión de Riesgos.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información anticipada de inmigración para determinar cuándo, dónde y cómo orientar los esfuerzos para detener la trata de seres humanos.
Certificados de Seguridad.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Se utiliza como una medida excepcional y aplica no sólo a los canadienses que tiene por objeto proteger a aquéllos contra las personas que representan un riesgo para la seguridad nacional.
Información Anticipada de Pasajeros/Registro de Nombres de Pasajeros API/PNR de la	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información para identificar a terroristas conocidos y otros delincuentes que lleguen al territorio de Canadá. De igual forma aquellos criminales de guerra, de lesa humanidad, refugiados o visitantes, lo mismo que divisas

CBSA.		que superan las cantidades permitidas por la ley canadiense, alimentos, plantas, animales. Asimismo de niños desaparecidos o secuestrados.
Intercambio de información con otros gobiernos, Organizaciones Internacionales.		Para el intercambio de información y gestión de riesgos.
Alianzas y Cooperación con la Iniciativa Privada (PIP).	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Diseñado para obtener la cooperación de la iniciativa privada en los esfuerzos para mejorar la seguridad fronteriza, luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo; incrementar el conocimiento sobre las costumbres para delinquir y ayudar a detectar y prevenir el contrabando.
Equipos Integrados para la Aplicación de Seguridad Nacional (RCMP).	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Instancia Intergubernamental para ayudar a garantizar la detección temprana para prevenir las posibles amenazas a la seguridad nacional.
Grupo de Trabajo de Inmigración (RCMP).	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Colaboración Intergubernamental para localizar y aprehender a los fugitivos de alto riesgo.
Equipos de Aplicación Integrada de Fronteras (IBETs.).	CANADÁ- EUA	Iniciativa que combina la inteligencia y la aplicación de la ley por expertos de diversos organismos internacionales. Estos equipos se utilizan para orientar el contrabando transfronterizo entre Canadá y los Estados Unidos. Los equipos se centran en actividades delictivas como el contrabando de drogas, seres humanos, el contrabando transfronterizo y los movimientos terroristas.
ASPAN (Acuerdo Sobre la Prosperidad y Seguridad de América del Norte.	CANADÁ – MÉXICO - EUA	Proporcionar un marco para asegurar que América del Norte sea un lugar seguro para los negocios.
NEXUS	EN FRONTERA SUR CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	Permite pre-seleccionar a los viajeros de bajo riesgo de EUA, información que es procesada de manera expedita a través de vías reservadas y permite acelerar los procesos de liquidación en frontera.
Programa de comercio libre y seguro (FAST).	EN LA FRONTERA CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	El programa FAST utiliza alta tecnología que procesa previo a la llegada del envío de información a los Servicios de Aduanas de ambos países y aún antes de que lleguen los camiones en la frontera; permite agilizar el comercio y mejora la seguridad en las fronteras de ambos países.
Programa C-PAT	EN LA FRONTERA CON ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	Es una tarea conjunta al igual que el PIP, establecida entre el gobierno y la iniciativa privada destinada a fortalecer la cadena de suministro global basado en el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial s recomendado por la OMA, e inspirado en el concepto de Operador Económico Autorizado o lo que en México equivale a Empresa Certificada.

Auto-evaluación en Aduanas	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Simplificar la aprobación de los procesos de liquidación de los importadores, transportistas y conductores.
Programa de Registro de Conductores Comerciales.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Agilizar el proceso para los transportistas de mercancías hacia Canadá provenientes de los EUA.
Intercambio Electrónico de Datos.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Permite a las empresas canadienses a presentar declaraciones de importación y exportación por vía electrónica.
Programa de Miembros Responsables (CANPAS)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Programas que permite acelerar el proceso de liquidación en la Aduanas de aquellos viajeros frecuentes y de bajo riesgo, pre-aprobado en Canadá. Aplicable a quienes vuelan en líneas aéreas comerciales, de compañías o bien de aviones privados.
NRAC facilita el intercambio oportuno de información e inteligencia	OPERA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL	Detectar e interceptar los movimientos de alto riesgo de personas y mercancías. Esto se logra mediante el análisis y el intercambio de información de inteligencia con los asociados nacionales e internacionales. El NRAC es un centro de coordinación entre los organismos de inteligencia en los planos internacional, nacional y local. El NRAC facilita el intercambio oportuno de información e inteligencia para garantizar la seguridad y el flujo seguro del comercio y los viajes legítimos.

EQUIPOS Y TECNOLOGÍA DE INSPECCIÓN

Inspección no intrusiva (NII)	EN LA FRONTERA CON CANADÁ Y LOS EUA TIERRA, MAR Y AEROPUERTOS	Permiten a los oficiales del CBSA en pantalla, examinar un mayor tráfico de mercancías, lo que posibilita una mayor fluidez del comercio mundial.
Sistemas de imágenes mediante rayos X para inspección de equipajes, móviles y sistemas de carga.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Empleado para inspeccionar la carga en todos los sistemas de transporte, viajeros y los flujos comerciales.
Equipos móviles de rayos gamma (VACIS).	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	El equipo de rayos gamma se instala en un camión para explorar y capturar imágenes del contenido de un contenedor marítimo, de ferrocarril, camión y automóviles. El móvil puede explorar rápidamente y detectar cargamentos sospechosos con armas y otras mercancías peligrosas.
Equipos Detectores de Radiación	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Sistema automatizado que permite la detección masiva de contenedores de carga y determinar la presencia de radiación.

Portal de Detección de Radiación	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Sistema automatizado que permite la detección masiva de contenedores de carga y determinar la presencia de radiación.
Carbone	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO DE CARGA	Realizar un examen secundario de un contenedor sospechoso y buscar posibles materiales radiactivos. El sistema permite identificar radiación y transmitir los datos las 24 horas al día a un equipo de analistas y científicos para su interpretación.
Palet (VACIS)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Equipos fijos de rayos gamma. Empleados en la exploración de grandes piezas en las aduanas de carga. Ayuda a la detección de contrabando, armas y otras mercancías potencialmente peligrosas.
Laboratorio de Servicios Científicos (LSSD)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Brazo científico de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá. Opera las 24 horas, los siete días a la semana y os 365 días del año sobre materias de química, biológica, radiación, explosivas y técnicas nucleares, además de ser un Centro de Evaluación.
Biometría (máquinas de huellas digitales e Iris-scan).	EN TODAS LAS FRONTERAS DEL TERRITORIO DE CANADÁ	Empleada para asegurarse de que las personas que entren al Canadá no suponen una amenaza o para comprobar que es quien dice ser.
Vehículos de transporte equipados para la detección del contrabando.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Detectar in situ contrabando de mercancías.
Cámaras terrestres, sumergibles, videozondas, fibra óptica Juegos de espejos de inspección.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Utilizarse para la búsqueda de divisas no declaradas y contrabando en todas las fronteras terrestres, marítimas y aeropuertos. Útiles para observar las zonas de carga y los vehículos que no son visibles a simple vista. También se emplean para inspeccionar buques, contenedores y, finalmente, se utilizan para inspeccionar la parte baja de los vehículos y otros lugares de difícil acceso.
Densímetros	PRINCIPALES FRONTERAS Y PUERTOS MARÍTIMOS DEL CANADÁ	Determinar la densidad de una superficie u objeto.
Telómetros de Rayo Láser	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Para medir el interior de contenedores comerciales.
Tecnología para la detección de rastros de mercancías	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Para la identificación de trazas de residuos de explosivos y estupefacientes.
Detectores Caninos	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Detectar narcóticos personas ilegales, armas de fuego, explosivos, divisas. También ayudan a la detección de plantas, frutas, carne y animales.
Equipos de aseo y aislamiento de sustancias	EN LOS PRINCIPALES PUNTOS DEL	Para la recuperación de sustancias prohibidas

prohibidas	TERRITORIO ADUANERO	en los aeropuertos, terminales de cruceros y en algunos de los principales cruces fronterizos.
Vehículos de Mando ROV	ADUANAS MARÍTIMAS	Para la inspección de barcos.
4,800 Funcionarios armados	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Para mejorar la seguridad fronteriza.

Para la elaboración de este cuadro se consultaron el 11 de mayo de 2009, las siguientes fuentes:

<http://cbsa.gc.ca/agency-agence/who-qui-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/agency-agence/what-quoi-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/agency-agence/program-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/menu-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/safety-surete-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/menu-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/safety-surete-eng.html#s3>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/alpha-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/dds-scd/menu-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/mts-smc-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/media/facts-faits/037-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/media/facts-faits/047-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/media/facts-faits/051-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/wp-meb-eng.html>
<http://cbsa.gc.ca/security-securite/api-ipv-eng.html>

Para terminar, diremos que, con base en la información oficial, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) muestra la clara visión de sus atribuciones, acordes con los cinco ejes a los que nos hemos referido con anterioridad y que sirven de base para asegurar y facilitar el comercio internacional, así como coadyuvar a la Seguridad Nacional:

- Aplicación de la legislación nacional e internacional;
- El uso de tecnología;
- La cooperación e intercambio de información;
- El análisis de riesgo; y
- El uso de la biometría.

Ejes que, además, se visualizan desde la óptica de lo que las autoridades aduaneras de Canadá han llamado su Plan de Acción (CAP) y que reflejan una óptima operación del Sistema de Aduanas de aquél país.

4.5.2 El Sistema Aduanero de Chile

Hemos considerado oportuno, elegir al Sistema Aduanero de Chile, porque, desde nuestra perspectiva, dicho Sistema guarda muchas similitudes con el de México, no sólo históricas sino porque hoy en día forma parte también de un importante bloque comercial integrado por el Mercosur desde 1996 y porque juega al lado de Brasil y Argentina un gran liderazgo en la zona de América Latina. Podemos analizar y extraer algunas enseñanzas precisamente por compartir ese legado histórico y constituir una alternativa latinoamericana.

Antecedentes

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile al igual que el Sistema Aduanero de México tiene sus antecedentes en la Casa de Contratación de Indias en Sevilla que se estableció por la Real Provisión de los reyes Católicos, dada en Alcalá de Henares el 20 de enero de 1503, institución que se establece con tres propósitos: Primero, dirigir el comercio y la navegación a las tierras de América. Segundo, constituirse en el tribunal de justicia mercantil y, Tercero, —ser una institución científica que estudia, enseña y resuelve los problemas marítimos y cartográficos—. (Muro Orejón, Antonio, 1989: 265).

Desde su origen 1503, la Casa de Contratación tenía la función primordial de dirigir en exclusiva todo lo concerniente a la navegación con rumbo a América. Los tres Oficiales (*Tesorero*, un *Contador-Secretario* y uno llamado *Factor*), que residían en Sevilla debían vigilar —*puerto y puerta de las Indias*—. Todo, absolutamente todo: naves, tripulaciones, pasajeros y todo tipo de mercancías; en suma, he aquí las funciones esenciales de la aduana: controlar la entrada y salida

de mercancías, los medios en que se conducen para transportarlas, los pasajeros y recabar los impuestos al comercio exterior.²³¹

En 1774, el entonces Gobernador Agustín de Jáuregui, sentó las bases para el desarrollo del Servicio Nacional de Aduanas de Chile, —conocido en esa época con el nombre de Administración de Aduanas. Tras la declaración de la Independencia de Chile en 1810, se promulga al año siguiente la Ley de Libertad de Comercio, siendo ésta la primera ley de la República, que aporta interesantes artículos de incidencia aduanera vinculados con el comercio exterior. Esta disposición decretó la libertad de comercio para los puertos de Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano y Valdivia. Ese mismo año se dicta la primera Ordenanza de Aduanas, al permitirse desde el 21 de Febrero de 1811, el comercio recíproco con naciones amigas o neutrales con respecto a España. Posteriormente, el Reglamento Constitucional de 1813, establece la revisión de las mercancías en Valparaíso antes que éstas fueran remitidas a Santiago.”

(http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070224/pags/20070224173229.html

(Consultado el 15 de mayo de 2009).

La tarea fundamental del Sistema Aduanero de Chile estuvo centrada fundamentalmente tanto en la recaudación de impuestos, como en el control de la entrada y salida de las mercancías y embarcaciones, dicha actividad perduró desde su nacimiento, durante todo el periodo de vida independiente en la que jugó un papel importante en la vida nacional como la de reunir fondos para el pago de la deuda con Inglaterra, combatir el contrabando auspiciado por Francia, como así lo demuestran las diversas Ordenanzas de Aduanas de la época. Se regulan a detalle las cuestiones arancelarias, la organización y estructura de la misma Institución, en 1929 se establece la Escuela de Aduanas.

²³¹ Recordemos que en el año de 1543, la Corona de España establecen en América los derechos de Aduanas, bajo el nombre de Almojarifazgo, cuyo porcentaje era del 5%. En la Nueva España, a partir de 1754 los impuestos (alcabalas) pasan a ser manejados y recaudados directamente por la Aduana de México.

Recordemos que el 18 de febrero de 1960 se firmó en la ciudad de Montevideo el Tratado con el mismo nombre y del cual nace la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de entre los países que firmaron el Tratado, figuran Chile y México. El 12 de agosto, el gobierno de Chile decide adherirse a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI).

Desde 1º de Enero de 1990, el Sistema Aduanero de Chile utiliza y ratifica el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de designación y Codificación de Mercancías, mecanismo ampliamente utilizado por los países que integran la Organización Mundial de Aduanas.

En noviembre de 1994, el gobierno de Chile decide incorporarse al Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC).

A mediados de los años noventa, el gobierno de Chile abordó la nave que lo condujo hacia la apertura comercial e inserción en la política de libre comercio. El 5 de diciembre de 1996 firmó un Tratado de Libre Comercio con Canadá, mismo que entró en vigor hasta el 5 de julio de 1997.

Con México suscribió también un Tratado de Libre Comercio (DOF 28 de julio de 1999) y el 18 de octubre de ese mismo año entra en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile.

Ya en pleno siglo XXI, Chile profundizó su apertura comercial al firmar el 18 de noviembre de 2002 el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, el cual entra en vigencia el 1º de febrero de 2003. Asimismo, en aquel año, el 6 de junio Chile y los Estados Unidos de América deciden suscribir un Tratado de Libre Comercio. Al año siguiente, el 15 de febrero, los gobiernos de Chile y Corea del Sur firman un Tratado de Libre Comercio, entrando en vigor a partir del 1 de abril de 2004 y en este mismo año Chile firma también un Tratado de Libre Comercio

con la EFTA (por sus siglas en idioma Inglés que agrupa a Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Como podrá observarse los distintos gobiernos de Chile han seguido el mismo camino de México, situación que le obliga a orientar su política comercial y aduanera, así como su Soberanía y Seguridad Nacional hacia los rumbos trazados por el libre comercio y la globalización de la economía mundial.

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile, guarda una gran similitud con el Sistema evolutivo del Sistema Aduanero de México.

—Enefecto, su tarea ya no sólo radica en la recaudación de los derechos aduaneros y de impuestos de carácter interno a las importaciones, sino que ahora, le corresponde implementar la puesta en marcha de dichos acuerdos internacionales, siendo un ente facilitador del comercio exterior, que fiscaliza de manera exacta y oportuna”. (*Ibid*).

El actual Servicio Nacional de Aduanas de Chile

El Sistema Aduanero de Chile tiene las siguientes características en cuanto a su Misión y Objetivos Estratégicos.²³²

Misión: Resguardar los intereses de la Nación y apoyar el Comercio Exterior del país, mediante el uso eficiente e integrado de la fiscalización y facilitación de las operaciones de Comercio Internacional, basándose en el principio de la buena fe, en un clima de confianza y actuando conforme a los principios de probidad y transparencia.

²³² Cfr. http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226092606.html.
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070803/pags/20070803091411.html.
http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226093542.html (Todos consulados el 15 de mayo de 2009).

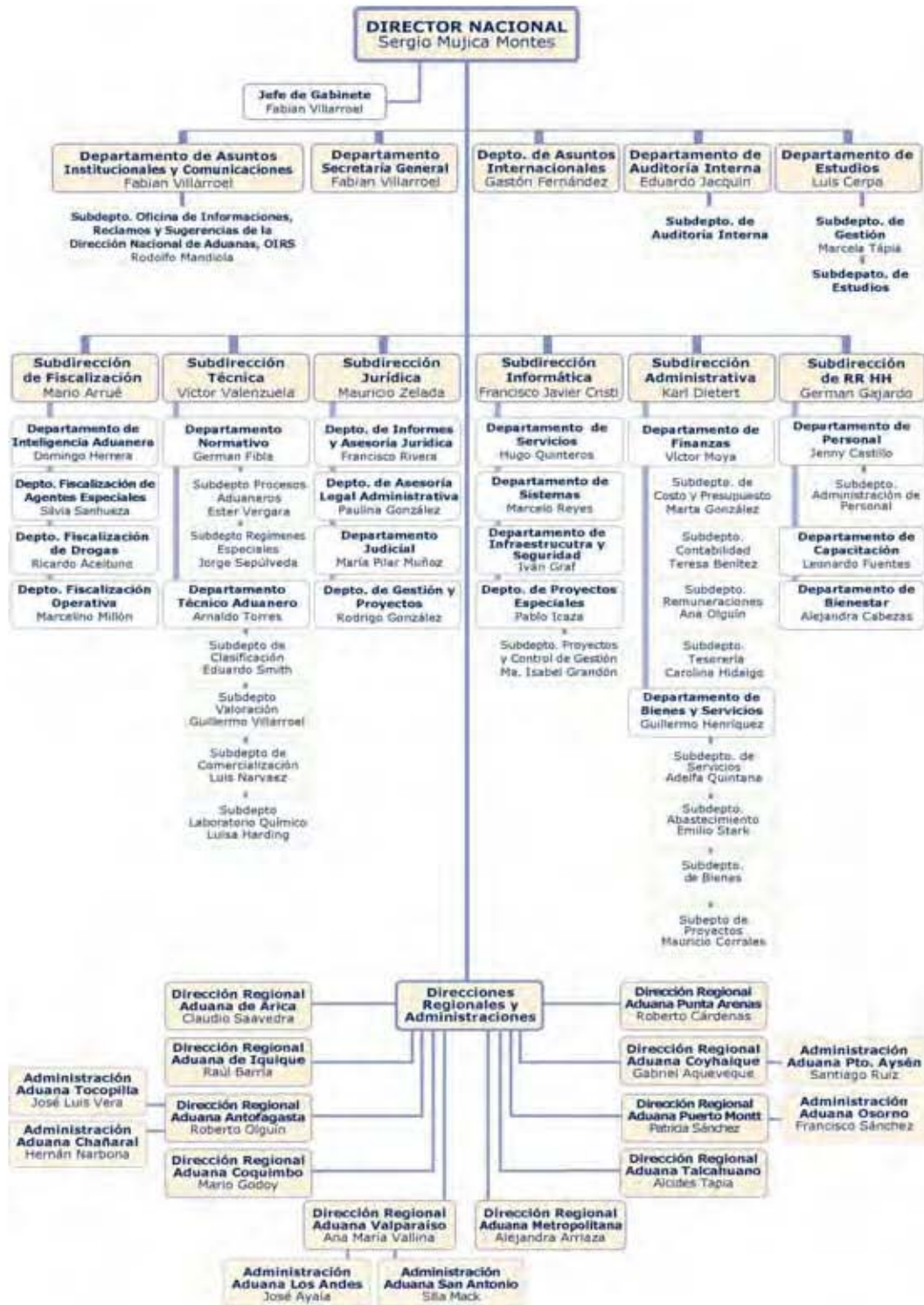
Objetivos Estratégicos:

1. Resguardar el cumplimiento voluntario de las normas que regulan el comercio exterior chileno, protegiendo al país del tráfico ilícito de mercancías y de la evasión tributaria aduanera, por medio de la aplicación sistemática de un modelo de gestión de riesgos.
2. Generar, evaluar, actualizar y difundir permanentemente la normativa Aduanera para ponerla a disposición de los participantes del comercio exterior y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras.
3. Simplificar, automatizar e incorporar nuevas tecnologías de información en procesos claves de Aduanas, para facilitar el comercio internacional.
4. Generar información relevante de comercio exterior para ponerla a disposición de manera oportuna tanto de la comunidad nacional como de otras entidades vinculadas al comercio exterior.

Ahora bien, para la consecución de sus objetivos, el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, ha adoptado la estructura organizativa que le —~~pe~~mita prestar una mejor atención y servicio a sus usuarios, proporcionando medios de información de fácil acceso; desarrollando procedimientos modernos, más eficientes y tramitaciones más ágiles, acordes con la inserción internacional del país y sus acuerdos de libre comercio”. (*Ibid*).

Por lo que se refiere a la manera en que se encuentra estructurado el Servicio de Aduanas de Chile, en el siguiente esquema podemos observar sus componentes:

ORGANIGRAMA DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS DE CHILE



Fuente: Página electrónica del Servicio Nacional de Aduanas de Chile http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html (Consultado el 15 de mayo de 2009).

El Servicio Nacional de Aduanas de Chile señala que se han establecido las siguientes tareas específicas con el propósito de dar cumplimiento a sus funciones:

- —Mejorar la calidad del servicio para facilitar el comercio internacional;
- Responder ágilmente a las exigencias del mundo globalizado, y en especial, a los requerimientos de implementación y administración de los Tratados de Libre Comercio (acceso a mercados, origen, etc.);
- Mejorar la exactitud y efectividad de la fiscalización, mediante la aplicación del sistema de gestión de riesgos;
- Combatir la evasión tributaria, el contrabando de mercancías, el tráfico de drogas y las infracciones a la propiedad intelectual;
- Incrementar la capacidad de procesamiento inteligente de la información.
- Consolidar la innovación tecnológica y la modernización de los procesos de tramitación, implementando sistemas informatizados que faciliten y agilicen las operaciones aduaneras;
- Asegurar la transparencia de la gestión y el ejercicio de la participación ciudadana, facilitando el acceso a una información de calidad, clara y oportuna;
- Trabajar por la adecuación a la Reforma Procesal Penal y el perfeccionamiento del Sistema Contencioso Administrativo; y
- Fortalecer los vínculos con el sector público y privado, avanzando en la concreción de alianzas para mejorar la calidad de la gestión y la cooperación con las Aduanas a nivel internacional". (*Íbid*).

Para emprender tan importantes funciones el Sistema Aduanero de Chile cuenta con 1420 funcionarios todos ellos distribuidos en siete Direcciones Regionales, 42 cruces fronterizos en un total de 90 puntos de control en los que se incluyen puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas.

Por lo que hace a la materia de infraestructura, equipos y tecnología para llevar a cabo sus funciones, es un tema que debe investigarse para completar el conocimiento de todo el Sistema Aduanero de Chile.

Por el momento, sólo dejamos aquí acotado nuestro estudio, teniendo en mente que el gobierno de Chile ha seguido exactamente los mismos pasos que el gobierno de México y que en el caso que nos ocupa, es decir, el Sistema Aduanero, es un fiel reflejo de los compromisos que implica navegar en las corrientes del libre comercio y de la globalización de la economía mundial que pese a que ésta enfrenta una crisis financiera profunda, en donde las tasas de crecimiento han disminuido y el comercio mundial ha descendido en un 9%, Chile y el FMI, estiman un crecimiento del PIB para 2009 de entre el 2% y 3%. Mientras que México registra junto con Brasil en América Latina un proceso de recesión.²³³ Nuestro país, el más seriamente afectado de la Región como consecuencia de su fuerte integración comercial y gran dependencia hacia los Estados Unidos de América, según las mismas fuentes, el PIB durante 2008, alcanzó poco menos del 0.25%.²³⁴

No obstante estas cifras reveladoras, enfocamos nuestra investigación en el estudio del Sistema Aduanero de los Estados Unidos de América.

²³³ Boletín Digital del FMI del 19 de marzo de 2009, mismo que se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2009/new031909as.pdf>

²³⁴ Al respecto puede consultarse datos sobre el comportamiento de la economía en la siguiente dirección electrónica: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/texts.pdf>, Perspectivas de la economía mundial, página 106.

4.5.3. El Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América

Antecedentes

En 1789, se fundó el Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América con el objeto de proteger la pugna de una nueva nación que se dirigía hacia la bancarrota. La aduana le brindó a este país su primera fuente de ingresos; en este sentido, se estableció como la primera Dependencia del gobierno. Destacan las siguientes acciones:

- Los ingresos recaudados por el Sistema de Aduanas contribuyeron a la construcción de academias militares y navales, así como a la construcción de la ciudad de Washington D.C.;
- La compra de Luisiana, Oregón, Florida y Alaska;
- La construcción de las carreteras nacionales (de Cumberland, Maryland, a Wheeling, Virginia Occidental);
- La construcción del ferrocarril Transcontinental; y
- En el año de 1935, lo recaudado por el Sistema de Aduanas contribuyó a la reducción de la deuda nacional, dejándola en tasa cero.

Desde los primeros cien años, el Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América ha sido la primera fuente de ingresos para el gobierno federal, logrando de esta forma, el crecimiento de aquél país.²³⁵

Anterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Sistema de Aduanas tenía como misión las siguientes medidas:

- Recaudar los impuestos del comercio exterior;

²³⁵ Cfr. <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/history/> (Consultada el 7 de mayo de 2009).

- Asegurar que las mercancías importadas y exportadas, así como las personas cumplieran con todas las disposiciones aduaneras y demás regulaciones establecidas al comercio exterior;
- Combatir el fraude aduanero y el contrabando;
- Evaluar las tarifas establecidas sobre las mercancías importadas y determinar los impuestos a pagar;
- Proteger a los ciudadanos de los Estados Unidos, así como la mano de obra, patentes y marcas registradas;
- Proteger el ambiente a través de la supervisión del cumplimiento establecido en las leyes ambientales;
- El Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América, estaba facultado para vigilar el cumplimiento de más de cuatrocientas disposiciones normativas aduaneras y, de igual forma, cuarenta leyes de la competencia de diversas Agencias Federales;
- La autoridad del Sistema de Aduanas, emanaba del Título 19 del Código de los Estados Unidos de América, mediante el cual, éstas debían inspeccionar en las fronteras de todo el territorio estadounidense y más allá en donde tiene posesiones (Puerto Rico, Alaska, Hawái, islas Vírgenes), tanto a las personas como a los vehículos (aviones, barcos, automóviles, camiones de carga, etcétera); y
- El Sistema de Aduanas de los Estados Unidos pertenecía al Departamento del Tesoro.

En el año 2002, bajo la administración de George W. Bush, se modificó la Ley de Seguridad Nacional con el objeto de realizar la más importante reorganización federal del gobierno como nunca antes se había visto desde 1940. Esta reestructuración abarcó a veintidós Dependencias encargadas de gestionar, controlar y asegurar las fronteras de los Estados Unidos de América, mismas que se unificaron en una sola: el U.S. Customs and Border Protection.²³⁶

²³⁶ Cfr. Plan Estratégico 2005-2010 del CBP, *Protegiendo a América*: 6.

El 1 de marzo de 2003, se creó el Sistema de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos de América (U.S. Customs and Border Protection o CBP por sus siglas en inglés), nació como una Agencia del Departamento de Seguridad de la Patria, para esto se fusionaron las funciones del antiguo Sistema de Aduanas, así como del Servicio de Inmigración y Naturalización (U.S. Citizenship and Immigration Service, the U.S. Immigration and Customs Enforcement); Patrulla Fronteriza (Border Patrol); de Sanidad Animal y Vegetal del Servicio de Inspección (U.S. Department of Agriculture o USDA). Cerca de 52.000 empleados trabajan en CBP.²³⁷

CBP es responsable de la vigilancia de casi 7,000 kilómetros de frontera terrestre de los Estados Unidos que comparte con Canadá y México. De igual forma vigila 2,000 millas de aguas costeras que rodean la península de Florida y la costa del Sur de California. La agencia también protege 95,000 kilómetros de frontera marítima en colaboración con la Guardia Costera. Para resguardar su territorio, laboran más de 17,000 agentes de la Patrulla Fronteriza, 1,000 agentes custodian el aire marino, y casi 22,000 oficiales de la CBP especialistas en agricultura.²³⁸

En un día promedio del año fiscal 2008 del CBP atendió los siguientes volúmenes:

- 1,1 millones de pasajeros y peatones;
- 70,451 camiones de carga, ferrocarril y contenedores marítimos;
- 256,897 pasajeros aéreos internacionales;
- 43,188 pasajeros / tripulación que arribaron por barco; y
- 331,347 automóviles.

Por lo que se refiere a los equipos y tecnología, el CBP cuenta con los siguientes elementos:

²³⁷ Cfr. <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/> (Consultadas el 7 de mayo de 2009).

²³⁸ Cfr. http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/ (Consultadas el 7 de mayo de 2009).

ACCIÓN	ADUANAS	EFFECTO
TECNOLOGÍA INFORMÁTICA Y PROGRAMAS		
Sistema de Información Anticipada de Pasajeros (APIS, por sus siglas en inglés)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Evaluar a todos los pasajeros que vuelen desde el extranjero a los EE.UU. identificar el riesgo terrorista.
Visitantes e Inmigrantes a Estados Unidos (US-VISIT)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Evaluar a todos los pasajeros que vuelen desde el extranjero a los EE.UU. identificar el riesgo terrorista.
Sistema de Intercambio de Estudiantes y Visitantes (SEVIS)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Evaluar a todos los pasajeros que vuelen desde el extranjero a los EE.UU. identificar el riesgo terrorista.
Sistema Automatizado de Orientación (ATS)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información anticipada para determinar aquellas mercancías que pueda suponer una amenaza.
Sistema de Exportación Automatizado (AES)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información anticipada para determinar aquellas mercancías que pueda suponer una amenaza.
Oficina de Inteligencia	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información que permita la orientación táctica. Uso de técnicas de gestión de riesgos para evaluar a las personas y las mercancías, identificar a aquéllos sospechoso o bien, contenedores antes de que pueda llegar al territorio de los Estados Unidos de América
Centro de Orientación Nacional (NTC)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Obtener información que permita la orientación táctica. Uso de técnicas de gestión de riesgos para evaluar a las personas y las mercancías, identificar a aquéllos sospechoso o bien, contenedores antes de que pueda llegar al territorio de los Estados Unidos de América
El Ambiente Comercial Automatizado (ACE)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Sistema electrónico de gestión del riesgo, mucho más eficaz. El Sistema asegura los datos y proporciona un único y centralizado punto de acceso en línea entre el CBP y la comunidad comercial.
Interconexión entre la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) y el personal del CBP	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Identificar posibles riesgos en los envíos de alimentos importados a fin de evitar bioterrorismo y el agroterrorismo.
Establecimiento de Grupos de Trabajo con sus homólogos en el extranjero	SERVICIOS DE ADUANAS DEL MUNDO	Establecer vínculos para mejorar la seguridad y facilitar el flujo comercial y de los pasajeros.

Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI)	SE APLICA ACTUALMENTE EN 20 DE LOS MAYORES PUERTOS DE CONTENEDORES EN TÉRMINOS DE LOS ENVÍOS A LOS EE.UU. Y EN TOTAL DE 58 PUERTOS EN TODO EL MUNDO.	Identificar los contenedores que representen un riesgo en el exterior del puerto de partida antes de que se embarquen a bordo de los buques con destino a los EE.UU.
Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI)	FRONTERA INTELIGENTE CON MÉXICO	Permite pre-seleccionar a los viajeros de bajo riesgo de México, información que es procesada de manera expedita a través de vías reservadas.
NEXUS	EN FRONTERA NORTE CON CANADÁ	Permite pre-seleccionar a los viajeros de bajo riesgo de Canadá, información que es procesada de manera expedita a través de vías reservadas.
Programa de comercio libre y seguro (FAST)	EN LA FRONTERA CON MÉXICO Y CANADÁ	El programa FAST utiliza alta tecnología que procesa previo a la llegada del envío de información a los Servicios de Aduanas de ambos países y aún antes de que lleguen los camiones en la frontera; permite agilizar el comercio y mejora la seguridad de nuestras fronteras.
Catorce equipos de Aplicación integrada de las fronteras (IBET).	ABARCA TODA LA FRONTERA COMÚN CON CANADÁ	Estos equipos se utilizan para orientar el contrabando transfronterizo entre Canadá y los Estados Unidos. Los equipos se centran en actividades delictivas como el contrabando de drogas, seres humanos, el contrabando transfronterizo y los movimientos terroristas.
Alianza Aduanas-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT)		Es una tarea conjunta entre el gobierno y la iniciativa privada destinada a fortalecer la cadena de suministro global y la seguridad fronteriza, así como facilitar al mismo tiempo el comercio legítimo. Hasta la fecha, más de 6.500 empresas se han asociado con el CBP. C-TPAT es el más grande, de mayor éxito del gobierno y el sector privado después del 9-11.
El CBP ensaya una Iniciativa de Datos de Comercio avanzada.	EN FRONTERA NORTE CON CANADÁ	Se trabaja con la comunidad comercial para obtener información anticipada sobre bienes vinculados con los EE.UU. Asociación con transportistas, importadores, y operadores de terminales, con la recopilación de datos sobre la cadena de suministro del comercio internacional; esto permite que los sistemas validen los envíos de contenedores durante el proceso de suministro.

EQUIPOS DE INSPECCIÓN

Inspección no intrusiva (NII)	EN LA FRONTERA CON MÉXICO Y CANADÁ TIERRA, MAR Y AEROPUERTOS	Permiten a los oficiales del CBP en pantalla examinar un mayor tráfico de mercancías, lo que posibilita una mayor fluidez del comercio mundial.
Sistemas de imágenes mediante rayos X.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Inspeccionar la carga
Sistemas de imágenes mediante rayos gamma.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	Inspeccionar la carga
Detectores personales de radiación (PRDs)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
Identificadores de isótopos de radiación	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
Monitores de radiación de portal	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO DE CARGA	
Perros entrenados para detectar explosivos y químicos (PFC's)	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
Laboratorio de Servicios Científicos		Opera las 24 horas, los siete días a la semana y os 365 días del año sobre materias de química, biológica, radiación y técnicas nucleares, además de ser un Centro de Evaluación.
Equipo de Respuesta Rápida.	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO DE CARGA	Reacciona ante la presencia de aquellos contenedores sospechosos.
1275 equipos caninos	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
181 embarcaciones	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
18,276 vehículos	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
275 aeronaves	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
252 patrullas ecuestre	EN TODO EL TERRITORIO ADUANERO	
Sistema de Inteligencia Integrado de Vigilancia (ISIS)	PRINCIPALMENTE EN LA FRONTERA TERRESTRE DE LOS EUA	Es un sistema de seguimiento a distancia mediante una cámara, se emplea en la noche y el día para la detección y control de los cruces ilegales de personas.
Aviones no tripulados (UAV)	PRINCIPALMENTE EN LA FRONTERA TERRESTRE DE LOS EUA	Vehículos aéreos no tripulados de largo alcance y de vigilancia, en las zonas fronterizas terrestres remotas, donde las patrullas no pueden viajar con facilidad y la infraestructura es difícil o imposible de construir.

Sistemas de Vigilancia remota de vídeo (RVSS)	PRINCIPALMENTE EN LA FRONTERA TERRESTRE DE LOS EUA	Proporcionan cobertura las 24 horas del día, los siete días a la semana. Se emplea para la detección de cruces ilegales en las fronteras norte y sur.
Sistema de Información Geográfica (SIG) -	PRINCIPALMENTE EN LA FRONTERA TERRESTRE DE LOS EUA	Utilizado por la Patrulla Fronteriza en la frontera suroeste para realizar un seguimiento de los patrones de migración ilegal.

Fuentes:

<http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/> (Consultado el 09 de mayo de 2009).

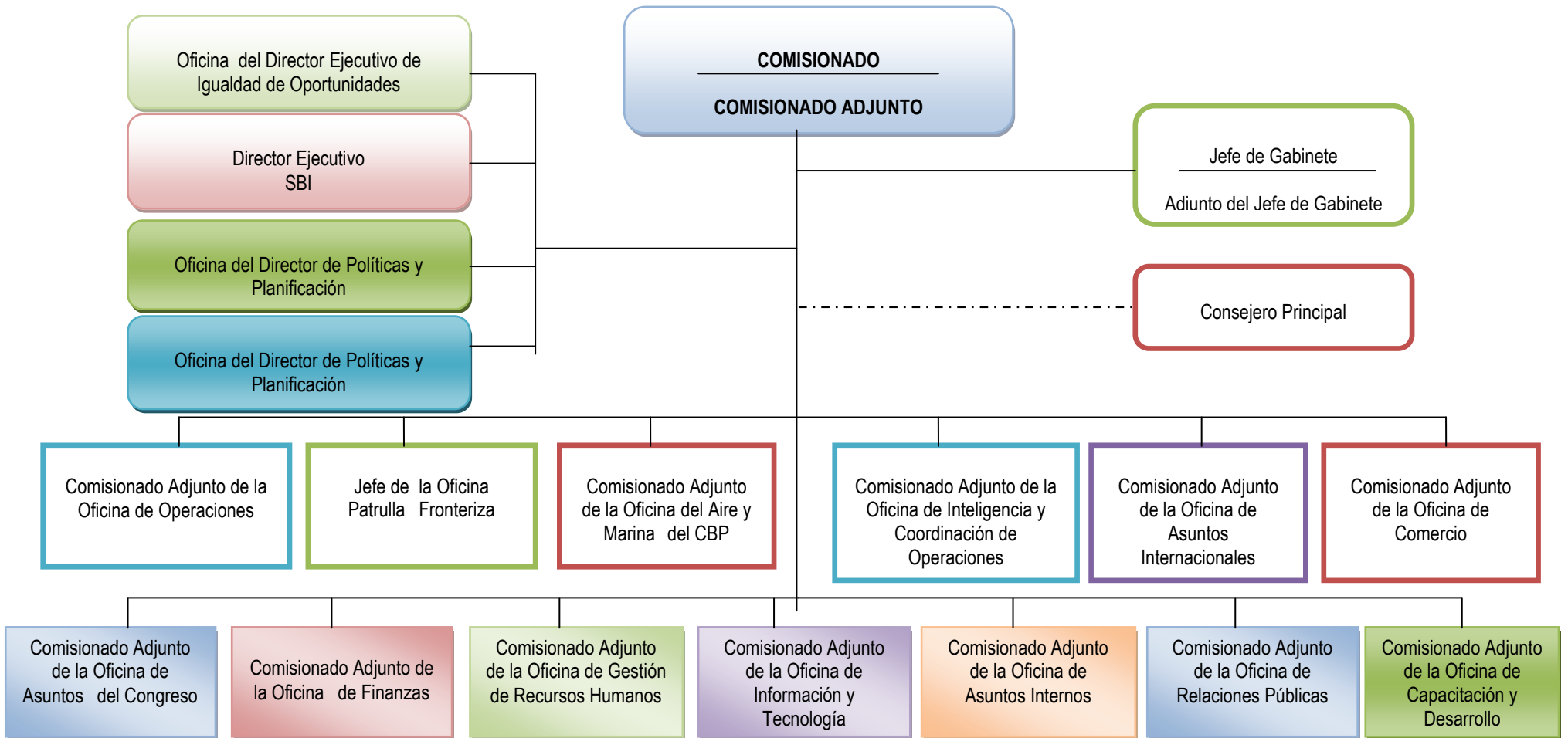
<http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/> (Consultada el 09 de mayo de 2009).

<http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/history/> (Consultada el 09 de mayo de 2009).

Sin duda, la lista del enorme potencial tecnológico y de equipamiento del Sistema de Aduanas, así como los recursos financieros que se le otorgan son cuantiosos, lo que le permite llevar a cabo la Misión que tiene encomendada.

U.S. Customs and Border Protection

ORGANIGRAMA DEL CBP



Fuente: Página electrónica del CBP <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/>

Organización y Misión del CBP

Organización

El CBP opera a través de una estructura basada en 20 oficinas de Operaciones in situ en todo el territorio de los Estados Unidos de América. Dichas oficinas se encargan de la supervisión administrativa y asistencia operativa a 324 puertos de entrada en todo el país y 14 oficinas de prevención en Canadá y el Caribe.

Cabe destacar que las oficinas de Operaciones se encuentran establecidas de acuerdo a la región geográfica, lo que posibilita distribuir las principales políticas y procedimientos a los oficiales del CBP en todo el país.²³⁹

Misión

Antes del 11 de septiembre de 2001, la principal responsabilidad del Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América era de vigilar el cumplimiento de la Ley Arancelaria de 1930, misión que cambió radicalmente después de los atentados terroristas a las torres Gemelas en Nueva York.

A partir de estos hechos, la misión prioritaria asignada al CBP ha sido desde entonces en convertirse en guardián de la Seguridad Nacional:

- Detectar, disuadir y evitar que los terroristas y sus armas ingresen al territorio de los Estados Unidos;
- Debe además, proteger y facilitar el comercio internacional;

²³⁹ Cfr. <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/> (Consultado el 08 de mayo de 2009).

- Recaudar los impuestos por las importaciones y exportaciones de mercancías mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Facilitar la circulación de los transportistas y personas.;
- El CBP debe ser garante del cumplimiento de las disposiciones normativas de otras Agencias y de los tratados internacionales que coadyuvan en la protección del medio ambiente;
- Evitar la introducción ilegal de sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas.;
- Debe cuidar la economía nacional mediante la protección de la industria nacional y la mano de obra contra la competencia extranjera desleal;
- Detectar e investigar el contrabando, la introducción ilegal de los estupefacientes y drogas; así como otras prácticas ilegales;
- Detectar e investigar actividades fraudulentas para evitar el pago de derechos, impuestos y tasas, o actividades destinadas a eludir los requisitos; y
- Detectar e investigar el tráfico internacional ilícito de armas, municiones y monedas.

Finalmente, cabe destacar que el Sistema de Aduanas también cuenta con un

Plan Estratégico 2005-2010, en el que se detallan los siguientes:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1. Prevenir el terrorismo en los puertos de entrada;
2. Prevenir el terrorismo entre los puertos de entrada;
3. Unificar el Sistema de Aduanas como una Agencia que custodie las fronteras;
4. Facilitar el comercio internacional, así como el flujo de los pasajeros; y
5. Proteger a América y sus ciudadanos.

6. Modernizarse.

En resumen estos son a grandes rasgos las características del Sistema de Aduanas de los Estados Unidos de América, que como se aprecia, se ha venido adecuando de conformidad por una parte, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre y, por la otra con base en las necesidades que demanda la globalización de la economía mundial, impulsada por los propios Estados Unidos de América.

4.6 Propuesta de adecuación a la legislación aduanera con el objeto de cumplir las obligaciones internacionales para fortalecer el control fronterizo de las mercancías de uso dual, asegurar y facilitar el comercio mundial

Actualmente, se ha puesto a discusión el tema del control fronterizo para la importación-exportación de mercancías de uso dual (para fines lícitos y/o ilícitos). Este tema de relevancia internacional se inserta en los debates de la Organización Mundial del Comercio OMC, la Organización Mundial de Aduanas, en las negociaciones entre los países para la firma de tratados de libre comercio, así como los Convenios Bilaterales y Multilaterales de Cooperación y Asistencia Aduanera. Por tanto, su análisis conlleva una complejidad en torno a la función de las aduanas dentro del contexto mundial de la globalización y del libre comercio; de la eliminación de las barreras no arancelarias; la contribución para reducir los costos de transportación y mejorar los medios informáticos para el intercambio electrónico de datos.

El nuevo contexto, demanda una respuesta en cuanto al rol que debe desempeñar el Sistema Aduanero de México y cómo debe cooperar con las demás instituciones nacionales y Organismos Internacionales para fortalecer el control mundial del universo de mercancías, que se emplean con fines pacíficos en la industria, la medicina, la agricultura o la investigación científica y que podrían utilizarse con un doble propósito. No está muy lejos la posibilidad de que algunas de ellas pudieran emplearse para la comisión de delitos que ponen en riesgos la vida de las personas, la propiedad y el medio ambiente.

La tarea resulta inconmensurable si tenemos en cuenta que para reforzar dicho control, en el caso del Sistema Aduanero de México, se hace necesario realizar una serie de cambios en la legislación nacional y es aquí en donde entran a debate nuevamente cuestiones como el papel del Estado, la soberanía nacional, la

seguridad nacional, la jerarquía dentro del orden jurídico nacional de los Tratados, Acuerdos, Convenios e Instrumentos internacionales, en particular, los aprobados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas para el cumplimiento de las Resoluciones 1373(2001), 1540(2004) y 1673(2006), la Organización Mundial de Aduanas, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

Así como los Acuerdos Bilaterales y multilaterales recientemente adquiridos por el Poder Ejecutivo como sería el caso del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad e América del Norte, en la que quiérase o no reorienta la Seguridad Nacional y le da un nuevo enfoque a la Soberanía, lo mismo que el llamado Plan Estratégico México-Estados Unidos de América, dado a conocer el 13 de agosto de 2007.

Consideramos que es necesario y urgente realizar las adecuaciones jurídicas oportunas para ser congruentes con al menos dos instrumentos que determinan el rumbo del Sistema Aduanero de México: El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Plan de Modernización de Aduanas por el mismo periodo sin duda, enfocados al tema de la seguridad y los compromisos internacionales en este rubro.

Baste para robustecer lo anterior si revisamos de manera somera los diversos cambios que ha tenido la legislación que regula el Servicio Aduanero de México desde iniciado el siglo XX.

Como consecuencia del incremento del tráfico comercial, el 19 de febrero de 1900 se estableció mediante Decreto la Dirección General de Aduanas. El objeto de esta medida fue la de uniformar las prácticas aduaneras para facilitar el comercio, incrementar los recursos fiscales del Estado, así como organizar la glosa y la revisión técnica de las operaciones en las aduanas. En aquella primera década, en el territorio nacional ya se habían establecido 47 aduanas. El 18 de abril de 1928

se publicó la *Ley Aduanal de los Estados Unidos Mexicanos*, y en noviembre del mismo año, su Reglamento.

Dos años después, en 1931, se publicó el primer Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas, mediante este cuerpo normativo se regulaba su organización, así como las facultades del director y el subdirector; los procedimientos aduaneros; los juicios; la Academia de Conocimientos Aduanales y; el cuerpo de Visitadores, entre otras materias.

En 1935, se determinó que la Ley Aduanal de 1929 contenía diversas medidas que resultaban en perjuicio de los importadores y exportadores, además de entorpecer las actividades de las autoridades aduaneras, por lo que se derogó.

El 31 de diciembre de aquél año se promulgó una nueva Ley Aduanal. En dicho cuerpo normativo se privilegió la facilitación de las operaciones de comercio exterior. Aunado a lo anterior, el 8 de febrero de 1939 se publicó el Decreto por el que se determina la jurisdicción territorial de las aduanas y de las secciones aduaneras. Durante más de una década de 1939 a 1951 se promulgaron diversos ordenamientos en la Ley Aduanera.

En pleno desarrollo industrial del país, en los años 1948 y 1949 se reformó la Ley Aduanal con objeto de agilizar los trámites ante la aduana y mejorar los servicios de los agentes y apoderados aduanales; se establecieron las atribuciones de los Vistas aduanales, Almacenistas, Interventores; también se modificó el Resguardo Aduanal Mexicano, a quien se encomendó ejercer el brazo armado y la función de policía fiscal en las aduanas.

En 1951 se publicó el Código Aduanero, mismo que estuvo vigente hasta 1982, fecha en que la economía mexicana inició un proceso de liberalización de su comercio y de inserción en la globalización de la economía mundial. Recordemos que durante la década de los ochenta, México se incorporó al Consejo de

Cooperación Aduanera (CCA) y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). México, al suscribir estos dos Convenios, cambió por completo la función de la aduana, de un ente meramente recaudador de ingresos para el Estado, a un ente económico. Cabe destacar que aquella década, en México se encontraban habilitadas 56 aduanas.

Para 1989, el Poder Ejecutivo inició el proceso de modernización de la aduana mexicana, delegando aquellas funciones eminentemente fiscales en Unidades adscritas a la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, hecho que se consumó mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1990.

El 25 de enero de 1993, se publicaron diversas reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de ahí que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas, se estableció la competencia de las 45 aduanas en el país.

En 1994, marca el inicio de una nueva etapa en el Sistema Aduanero de México toda vez que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este hecho demandó una adecuación total del sistema aduanero, debían, simplificarse los requisitos para la presentación de documentos ante las autoridades aduaneras. Se impulsó la sistematización y profesionalización del Sistema.

El 15 de diciembre de 1995, se publicó una nueva LA, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1996. El 30 de diciembre de aquél año, desde la óptica de los Tratados de Libre Comercio y del artículo VII del GATT, se publicaron sustancialmente nuevas reformas a dicha Ley, así como a su Reglamento con el objeto de otorgar mayor seguridad jurídica a los usuarios de los servicios en las aduanas. Se diseñó un esquema para terminar con aquellas prácticas discrecionales del personal en las aduanas, implementándose el Sistema de Selección Automatizado. De igual

forma, se establecieron mecanismos de control a los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.²⁴⁰ (Cfr. SAT, Módulo I Marco Jurídico Internacional. Posgrado en Comercio Exterior, 2004: 77-82).

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT). En este nuevo órgano desconcentrado de la SHCP quedó adscrita la Administración General de Aduanas.

—En 1998 nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público". (http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10017.html (Consultado el 17 de abril de 2009)).

Durante la última década, 2000-2009, la Ley Aduanera se ha reformado en diversas ocasiones, el 31 de diciembre de 2000 se dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación las primeras modificaciones durante la administración de Vicente Fox Quesada, se reformaron los siguientes preceptos: los artículos 9o.; 52, primer párrafo; 56, fracción I; 59, fracción I; el Capítulo II del Título Tercero, para quedar integrado con las Secciones Primera denominada "Afectación de Mercancías" comprendiendo el artículo 60, Segunda denominada "Exenciones" integrada por los artículos 61 a 63 y Tercera denominada "Restricciones a la

²⁴⁰ De conformidad con lo que se establece en el artículo 41 de la LA, los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores, en los siguientes casos: I.- Tratándose de las actuaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías, siempre que se celebren dentro del recinto fiscal. II.- Tratándose de las notificaciones que deriven del despacho aduanero de las mercancías. III. Cuando se trate del acta o del escrito a que se refieren los artículos 150 y 152 de la Ley Aduanera. Asimismo, los importadores y exportadores podrán manifestar por escrito a las autoridades aduaneras que ha cesado dicha representación, siempre que la misma se presente una vez notificadas el acta o el escrito correspondiente. Las autoridades aduaneras notificarán a los importadores y exportadores, además de al representante a que se refiere este artículo, de cualquier procedimiento que se inicie con posterioridad al despacho aduanero.

devolución o exención del impuesto general de importación, conforme a lo previsto en los Tratados de Libre Comercio" que comprende el artículo 63-A; los artículos 86, primero y último párrafos; 110; 112, primer párrafo; 135, último párrafo; 150, último párrafo; 153, primer párrafo; 160, fracción VI, segundo párrafo; 184, fracción VIII; y 185 fracción III; se Adicionan los artículos 2o., con las fracciones IX y X; 59, fracción III, con un segundo y tercer párrafos; 104, fracción I, con un segundo párrafo; 108, con un segundo párrafo, pasando los actuales segundo, tercero y cuarto párrafos a ser tercero, cuarto y quinto párrafos del artículo, respectivamente; 112, con un segundo párrafo, pasando el actual segundo párrafo a ser tercer párrafo del artículo; 121, fracciones I y IV, con un último párrafo; 135, con un segundo y un antepenúltimo párrafos, pasando los actuales segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos a ser tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo, respectivamente; 185-A y 185-B; y se Derogan los artículos 52, último párrafo y 85".

Hasta aquí nuestro apretado recorrido a las diversas adecuaciones que se han realizado a la legislación aduanera y con ello al Sistema Aduanero de México, que, si se observa, reafirma nuestro punto de vista acerca de la falta de mecanismos para materializar los compromisos internacionales en materia de seguridad y facilitación del comercio mundial de mercancías de doble uso.

Si el Estado mexicano, no posee los mecanismos jurídicos aduaneros propuestos por los organismos internacionales, para facilitar y asegurar el comercio internacional y entre ellas las mercancías de doble uso, que permita garantizar la vida de las personas dentro y fuera del territorio nacional, la propiedad, los derechos humanos, así como la protección del medio ambiente entonces, el orden jurídico aduanero se encuentra desfasado y no es compatible con los compromisos internacionales en materia de seguridad.

La globalización de la economía mundial es un tema de la agenda contemporánea, lo es también, el cambio de las relaciones internacionales

después de los atentados terroristas²⁴¹ a las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001;²⁴² ambas cuestiones han afectado profundamente las estructuras económicas y jurídicas. —“los procesos judiciales, de los engranajes institucionales, de los controles democráticos y de la capacidad de regulación, gestión y dirección de los Estados nacionales.” (Faria, José Eduardo, 2001: 9).

Las normas jurídicas y —los mecanismos procesales—, empleados de manera tradicional por el positivismo jurídico se han visto rebasados por la realidad.

Actualmente, poco se percibe de la línea que divide lo interno de lo externo, lo nacional y lo transnacional; de normas de Derecho internacional de las normas de Derecho Público doméstico; de sistemas cada vez más diferenciados y complejos que apuntan a la remodelación de la hegemonía mundial. Los Organismos internacionales brindan un nuevo enfoque al Derecho internacional, particularmente aquellas Convenciones, Tratados, Convenios y Acuerdos que inciden en los derechos humanos, la seguridad de las personas, la propiedad y el medio ambiente.

²⁴¹ Según cálculos de varios estudiosos del tema sobre terrorismo (Beregen, *Holy War* cap.1) desde 1968 se han registrado más de diez mil incidentes de terrorismo internacional. Véase a Valdés Ugalde, José Luis y Valadés Diego, 2002: 20).

²⁴² El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó el 28 de septiembre de 2001, la Resolución 1373(2001) en la que se impuso de manera obligatoria el que los Estados Miembro adoptaran medidas permanentes a través de sus legislaciones internas, encaminadas al control fronterizo de materiales nucleares, químicos y biológicos, así como otros potencialmente letales. En el mismo sentido, también dicho Consejo aprobó las Resoluciones 1540(2004) y 1673(2006) por las que se insta a los Estados Miembros a establecer y mantener medidas apropiadas y eficaces de control fronterizo con el propósito de detectar, desalentar, prevenir y combatir, incluso por medio de la cooperación internacional cuando sea necesario, el tráfico y la intermediación ilícitos de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, de conformidad con su legislación y su normativa nacionales y con arreglo al derecho internacional.

—Aunque en nuestro país el Terrorismo no es el mayor problema, México debe adoptar políticas públicas eficaces en materia de seguridad para preservar la integridad de sus ciudadanos y así lograr una mejor y respetuosa relación con los países vecinos, basada en la cooperación y la confianza, ya que las nuevas formas de delincuencia organizada obligan a los Estados nacionales a replantear el papel que la cooperación internacional desempeña en la paz social y la estabilidad nacional” (Roemer, Andrés y Buscaglia, Edgardo, 2006: XIII).

Con base en lo anterior, consideramos desarrollar en las siguientes páginas nuestra propuesta que gira en torno a dos ejes de acción: Primero, concebir al Sistema Aduanero de México en el marco o desde la perspectiva de la Seguridad Nacional e Internacional y; Segundo, lo que denominamos jurídico-científico-tecnológico. Ambos ejes deben armonizar como un todo y poner en movimiento al Sistema Aduanero de México de cara al siglo XXI.

Primer Eje.- El Sistema Aduanero de México desde la perspectiva de la Seguridad Nacional e Internacional.

Hemos analizado en los anteriores capítulos los diversos Tratados, Convenciones, Convenios, Acuerdos e Instrumentos Internacionales que el Titular del Poder Ejecutivo de México ha suscrito en uso de las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que han seguido el procedimiento que en ésta se dispone.

Normas jurídicas internacionales que establecen derechos y obligaciones para los Estados, sus Poderes Federales, Locales y, también, para los particulares.

Sabido es que, en la Ley Fundamental, el Derecho internacional, forma parte del Derecho nacional. No obstante este hecho, la cuestión parecería obvia; sin embargo deben realizarse las adecuaciones legislativas necesarias para materializar su aplicabilidad hasta el más mínimo detalle mediante Leyes, Estatutos, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Programas, Lineamientos, Bases, Reglas, Procedimientos, Oficios Circulares, Criterios, Notas, Avisos, etcétera.

Pretender alcanzar lo anterior, para el caso que nos ocupa, es decir, el Sistema Aduanero de México (SAM) frente a los desafíos del siglo XXI para asegurar y facilitar el comercio mundial de mercancías de doble uso, sólo es posible si el

Estado redefine y establece una clara visión de lo que es la Seguridad Nacional, en el nuevo contexto mundial.

En esa redefinición, el SAM debe establecerse como una Dependencia de la Administración Pública Federal cuya Misión y Visión se enfoque fundamentalmente en la Seguridad Nacional, con las facultades que actualmente le asignan las disposiciones aduaneras a las que habría que sumar la parte correspondiente al control de los servicios migratorios; asimismo, el control fronterizo de los animales y las plantas. Facultades éstas últimas que se encuentran asignadas a tantas Secretarías, lo que dificulta un efectivo control y facilitación del comercio mundial y, más aún, coadyuvar con el fortalecimiento de la Seguridad Nacional e Internacional y dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho Internacional. Por lo que se requiere realizar las reformas a la Ley Suprema y secundaria, para cumplir con dicho propósito.

Sólo con un SAM consolidado, con la suma de facultades, con la Misión y Visión que hemos anotado, que debe permear en todos y cada uno de los funcionarios que integran el SAM y teniendo como un todo, el marco de las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Seguridad Nacional;
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional;
- ACUERDO del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales;

- Bases de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012;
- Ley Federal para el control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas y su Reglamento; y
- Código Penal Federal.

Con lo anterior, el SAM podrá ponerse a la altura que demandan las necesidades del siglo XXI.

No menos importante, resulta tener en cuenta lo establecido cada sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos Planes y Programas establecidos por el propio SAM.

El SAM debe abandonar aquella Misión y Visión con que nació y se consolidó: de ser una oficina de la Administración Pública Federal, cuyas tareas han sido primordialmente valorar, clasificar y verificar que las mercancías a la entrada y salida del territorio nacional cumplan los presupuestos fiscales, recaudando así los impuestos al comercio exterior. Colocando en un segundo plano el aspecto de la Seguridad Nacional, que si se mira, aquello forma parte de ésta última como un todo.

Por lo que hemos analizado en los anteriores capítulos, México es el país que mayor número de Tratados de Libre Comercio ha suscrito en el mundo, y que por esta razón, el trato arancelario preferencial que está obligado a aplicar a la importación de mercancías al territorio nacional la mayoría de los casos es de un arancel *ad valorem* de tasa cero, a lo que habría que sumar el llamado derecho de Trámite Aduanero que también por esta razón ha dejado de aplicarse.

En este sentido, los ingresos fiscales, en estos dos rubros, aplicados en el marco de los Tratados de Libre Comercio son prácticamente en la misa proporción.

Habrà quien afirme que pese a esta cantidad, los impuestos que recauda el SAM son cuantiosos y que representan según los reportes de 2008 del mismo SAT, el 21.9% de los ingresos tributarios se recaudan en las aduanas, mientras que por concepto del IVA que también se recauda en las 49 aduanas del país el total recaudado representó el 42% que corresponde a las operaciones registradas.

Somos de la opinión de que aquí lo más importante es la seguridad y facilitación del comercio internacional, toda vez que según estimaciones del propio Secretario de Hacienda Agustín Carstens Carstens, aquel representa el 60 % del PIB.²⁴³ Sin embargo, esta cifra no podrá mantenerse e incluso elevarse si se mantiene el actual esquema de funcionamiento del SAM y si sus preocupaciones son las históricas prácticas del contrabando, la evasión fiscal, la piratería, la informalidad y la corrupción.

El SAM como una Dependencia de la Administración Pública Federal, reconocida como una instancia de Seguridad Nacional, sólida, que controle la elaboración de mercancías, su consumo, desarrollo, conservación, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transporte, confinamiento, destino, instalaciones industriales, tecnología y equipos de producción; vistos desde la óptica de la Seguridad Nacional e Internacional, podrá asegurar y facilitar el flujo del comercio mundial, proteger la vida de las personas, su patrimonio, así como los animales, las plantas y el medio ambiente.

Desde esta mecánica y como ya lo asentamos renglones más arriba, el SAM, también debe tener a su cargo las materias del control fronterizo de las personas, los animales y las plantas, que actualmente se encuentran atribuidas a las

²⁴³ Véase el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 SAT-SHCP, página 6.

Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, de Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca, Economía, por mencionar algunas.

Esta segregación de funciones constituye, desde nuestra perspectiva, serios obstáculos al buen funcionamiento para un control, seguridad y facilitación del comercio mundial de mercancías de doble uso, lo que hace imposible el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales. Máxime si tenemos en cuenta que pese a los propios informes de los funcionarios, no existe coordinación ni mucho menos conectividad tecnológica entre cada una de las autoridades que confluyen en la actividad de las aduanas y no digamos ya la carencia de esta conexión con los demás sujetos del comercio internacional (empresas de mensajería, almacenes de depósito, agentes y apoderados aduanales, validadores, transportistas, navieros, empresas de ferrocarril, aéreas, empresas del segundo reconocimiento, Valunet, etc.) y no digamos con el resto de los Sistemas Aduaneros del Mundo.

El SAM podría funcionar si en él se concentran todas las funciones que hemos expuesto, lo que redundaría en economía, eficiencia, eficacia, seguridad y rapidez para hacer frente a un incidente en el que se vean implicadas la Seguridad Nacional e Internacional. Recordemos que tan sólo el cierre por unas horas de la frontera con los Estados Unidos de América aquel 11 de septiembre de 2001, representó para nuestra economía una caída del 2.1% del PIB.

Imaginemos ahora si alguna organización pretende activar una bomba sucia (mezcla de explosivo con materiales radiactivos) en uno de los distintos puentes de cruce internacional en la aduana de Nuevo Laredo, la dimensión del daño permanente sería incalculable no sólo para la economía de nuestro país, sino para la vida de las personas y el medio ambiente, originados por los efectos radiactivos del artefacto.²⁴⁴

²⁴⁴ En el periódico El Universal del domingo 25 de enero de 2009, apareció una nota que decía: -Ciudad Victoria, Tamps.— El hallazgo de una bomba en el puente internacional 1 que une a los

Pensemos en aquellos casos en lo que se importan por ejemplo mercancías con fuentes radiactivas, sustancias y precursores químicos, agentes biológicos o explosivos, todas ellas deben, al momento de la importación presentarse junto con los permisos de importación otorgados por las distintas Dependencias de la Administración Pública Federal, ante las autoridades aduaneras. Permisos que podrían falsificarse y presentarse al mismo tiempo en otra aduana establecida para este tipo de despacho. El personal de la aduana por esa falta de conectividad no le es posible primero ingresar el sistema informático del SAM dicha información para que, en su momento, todo el sistema esté enterado de este tipo de operaciones y se tomen las medidas correspondientes. Su falta de conectividad no sólo es al interior del propio SAM, sino que también se extiende al resto de las Secretarías quienes otorgan los permisos.

Si por el contrario, en el SAM se concentran toda la información referente a su consumo, desarrollo, conservación, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transporte, confinamiento, destino, instalaciones industriales, tecnología y equipos de producción que; vistos desde la óptica de la Seguridad Nacional e Internacional se interconectan con las diversas instancias del gobierno así como los demás usuarios de las aduanas, entonces, se podrán ejecutar las acciones en tiempo real y de manera inmediata, eliminando de esta forma trámites burocráticos que también conforman un serio obstáculo no sólo al comercio mundial, sino también, para la Seguridad Nacional e Internacional.

En las actuales condiciones en que se encuentra el SAM, que por lo que hemos analizado mediante el comparativo con los Sistemas de Canadá, Estados Unidos

Laredos de Tamaulipas y Texas, y su posterior detonación en condiciones seguras, obligó a cerrar ese cruce fronterizo por más de dos horas...El artefacto hallado en el puente Puerta de las Américas, por donde circulan cada año casi 12 millones de personas, fue reportado al Centro de Cómputo, Control, Comando y Comunicación (C-4) ayer a las 10:35 horas, informó Juan Ernesto Rivera, director de Protección Civil de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Personal de la dependencia acudió al sitio y cerró el puente, mientras elementos del Ejército mexicano revisaban toda la estructura... Un experto inspeccionó una de las bases del puente con equipo blindado, para ubicar y luego detonar el explosivo, cuyas características y potencia se ignoran hasta ahora...”

de América y Chile; el SAM en cuanto a su operatividad, se conduce con mucha similitud a los dos primeros Sistemas, pero con la gran diferencia de que la Misión y Visión del nuestro, están orientados fundamentalmente al aspecto fiscal y recaudatorio. No existe ni en el Plan Nacional de Desarrollo ni el Plan de Modernidad de Aduanas 2007-2012 una concepción integral de la Seguridad Nacional e Internacional, pese a que solamente se enuncian las estrategias y líneas de acción en esta materia.

El SAM reconocido como una instancia de seguridad nacional del siglo XXI, debe ser acorde con las demandas y propuestas del Organismo Internacional de Energía Atómica, de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización de Estados Americanos, la Organización Mundial de Aduanas, y otras tantas más de las cuales formamos parte.

Demandas como las que hemos ahondado ampliamente en el desarrollo de la presente investigación. Por ejemplo, recordemos que en el año 2002, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) emitió la Resolución sobre Seguridad y Facilitación de la Cadena de Suministros del Comercio Internacional, y se aprobó el *Acuerdo Marco de Estándares de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Global*, mismo que los países miembros que lo adoptaron deben instrumentar por etapas en sus territorio.

La OMA considera que: —Elaseguramiento de la cadena de suministro del comercio internacional es el primer paso en el proceso total del fortalecimiento y la preparación de las administraciones de Aduanas para el siglo XXI”. (OMA. Organización Mundial de Aduanas, 2004: X).

Sin duda el SAM, debe ir en esa dirección, lo ha iniciado (Carriles Express, requerimiento de información vía electrónica, previo al despacho de las mercancías) pero debe acelerar el paso fiscalizando a quienes se encuentran encargados de la difusión y la aplicación de estas medidas para alcanzar la meta que les concierne a las Aduanas en el presente siglo.

De igual forma, la OMA considera que: -Dentro de este contexto, las administraciones de Aduanas no deben agobiar a la comunidad del comercio internacional con diferentes conjuntos de requisitos para asegurar y facilitar el comercio. Por lo que debe existir un conjunto de estándares internacionales". (Íbid. p. II/3).

El SAM, ha reconocido y considera como parte de sus debilidades, entre otras, las siguientes:

- Débil esquema de seguridad para el personal y las instalaciones;
- La existencia de un Régimen legal y normativo complejo;
- Exceso de trámites y procedimientos;
- Diferentes criterios, procesos, estructura organizacional e infraestructura a lo largo de las aduanas; y
- Sistemas fragmentados y en proceso de obsolescencia.²⁴⁵

El Sistema debe revertir estas debilidades que constituyen elementos que ponen en riesgo la seguridad de la cadena de suministros del comercio internacional a que se refiere el Acuerdo Marco de la OMA y, eliminar los riesgos de vulnerabilidad de la Seguridad Nacional e Internacional.

Todos los funcionarios del SAM conscientes de estas deficiencias podrían hacer que éste actúe como una Dependencia con una perspectiva de la Seguridad Nacional e Internacional.

²⁴⁵ Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012: 26.

Por otra parte, el SAM podrá brindar al país la posibilidad de concentrar todos los recursos humanos, científicos, tecnológicos y financieros con relación al fortalecimiento de aquéllos.

Segundo Eje.- jurídico-científico-tecnológico

El segundo Eje de nuestra propuesta parte de la idea de iniciar un proceso de cambios al Orden jurídico nacional, como lo demandan al menos tres supuestos:

Primero, el proceso de globalización de la economía mundial y en la que México se encuentra inmerso.

Segundo, los derechos y obligaciones establecidos en los Tratados, Convenciones, Convenios y Acuerdos firmados por el titular del Poder Ejecutivo, así como de los Instrumentos internacionales.

Tercero, los compromisos derivados de los acuerdos adoptados en el Pleno de de los Organismos mundiales encargados del cumplimiento de las anteriores disposiciones y que convergen con los intereses de los usuarios del SAM y de este mismo.

Sobre los dos primeros hemos hablado profusamente en cada uno de los capítulos de nuestra investigación, luego entonces, partamos del tercer supuesto.

Si partimos del Primer Eje, de concebir al SAM como una instancia²⁴⁶ y con una estrategia de la Seguridad Nacional²⁴⁷ e Internacional y al margen del mero

²⁴⁶ Sin duda habrá quien piense que con tal medida, podríamos regresar a una etapa ya superada del SAM, que data de los años cincuenta y que dicho modelo prevaleció hasta 1989; propio de una política comercial “cerrada”, “proteccionista”; situación que cambió cuando el gobierno mexicano consideró oportuno modernizar el SAM y adecuarlo a las necesidades que demandaba la apertura comercial que se iniciaba en aquellos años, en ese entonces el SAM contaba con 56 Aduanas en todo el territorio nacional. Con las reformas al marco jurídico en el que operaba el SAM, en 1993 solamente existía 45 aduanas en el país.

discurso, de que éste contribuye a la Seguridad Nacional mediante las siguientes acciones: Protección de la planta productiva, evasión de divisas, proteger la economía nacional, los recursos fiscales, la planta industrial, el campo, los empleos, apoyar los esquemas de sanidad y salud pública, así como elaborar la balanza comercial; consideramos todas estas medidas importantes sólo constituyen una parte de la Seguridad Nacional e internacional.

Pensemos ejemplo en la frontera Sur de México,²⁴⁸ la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala, tiene identificados 11 cruces fronterizos vehiculares informales a lo largo de los 574 kilómetros que tiene la Línea Divisoria Internacional Terrestre entre México y aquel país,²⁴⁹ aunque según datos de la propia Auditoría Superior de la Federación estima que el número de cruces informales de vehículos es de 29, misma cantidad que registró la CILA en 2004 y, a la que habría que agregar la falta de personal de vigilancia, por donde sería factible poner en riesgo la planta productiva, la evasión de divisas, la protección de la economía nacional, los esquemas de sanidad y salud pública.

²⁴⁷ Mediante Acuerdo publicado el 18 de mayo de 2005, en el *Diario Oficial de la Federación*, suscrito por el entonces Secretario de Gobernación Santiago Creel Miranda, se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional.

²⁴⁸ Es conocido que a lo largo de los 571,222 kilómetros de frontera entre México y Guatemala existen solamente ocho cruces formales, de los cuales, 7 de ellos se encuentran en el Estado de Chiapas y uno más en el estado de Tabasco. 3 de ellos se encuentra sobre el río Suchiate; dos entre las localidades Ciudad Hidalgo, del lado mexicano, y Tecún Umán, del lado guatemalteco. Entre ambas se ubican dos puentes, uno de ellos es el Doctor Rodolfo Robles y el segundo Ingeniero Luis Cabrera. Cerca de ahí, a pocos kilómetros, se encuentra el tercer paso fronterizo formal, en el poblado de Talismán, en el lado mexicano, que colinda con el guatemalteco El Carmen. Otro cuarto paso fronterizo se localiza en Ciudad Cuauhtémoc, del lado mexicano, y La Mesilla del lado guatemalteco; cerca de éste se encuentra el quinto cruce, ubicado en la comunidad Carmen Xhan del lado mexicano, y Gracias a Dios del lado guatemalteco. El sexto cruce formal se encuentra en la comunidad Nuevo Orizaba del lado mexicano que comunica con la comunidad Ingenieros del lado guatemalteco; el séptimo cruce se encuentra en Frontera Corozal, del lado mexicano, que da a la comunidad Bethel del lado guatemalteco. El octavo punto de cruce formal entre México y Guatemala es el único de los ocho que no pasa por Chiapas, pues se ubica en Tabasco, justo en la comunidad Sueños de Oro, municipio de Tenosique, con la comunidad El Ceibo del departamento guatemalteco de El Petén. (http://www.mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/guatemala_comision_%20limites_aguas.pdf. Y <http://www.sre.gob.mx/cilasur/> (Consultados el 20 de mayo de 2009).

²⁴⁹ Véase el Segundo Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores 2008, página 133 en <http://www.sre.gob.mx/2informe.pdf> (Consultada el 20 de mayo de 2009).

¿Sabe el personal de las aduanas que cada año, las empresas de América del Norte embarcan cientos de miles de toneladas de residuos peligrosos entre Canadá, Estados Unidos y México y que un manejo inadecuado de dichos materiales peligrosos representan un riesgo para la salud humana y el medio ambiente; que por ello debe, en su caso, verificar el documento denominado *Consentimiento Previo Informado* (CPI), en el que se establece que sólo podrá exportarse un residuo peligroso enlistado en un país cuando cuente con el consentimiento previo del país importador? ¿Sabén los funcionarios del SAM que dicho CPI se deriva de los compromisos adquiridos por los países firmantes del TLCAN?

Finalmente, por lo que se refiere a la frontera con Belice, ya no digamos el número de cruces informales, sino de las paupérrimas condiciones tanto de infraestructura que tiene que ver con la construcción de modernos puentes para el cruce fronterizo formal, como de tecnología y carencia de personal, cruces que por sí mismos y debido a sus actuales condiciones, se ubicarían en la contabilidad de los cruces informales.

Los ejemplos podrían continuar, sin embargo, los que hemos citado son una muestra de la vulnerabilidad en que se encuentra la Seguridad Nacional e Internacional, lo que los académicos llamarían una "frontera porosa".

El SAM debe funcionar con un marco operativo jurídico y con los mecanismos de supervisión y control sistemáticos, de ahí que se hace necesario reformar el Orden normativo nacional para darle las facultades que posibiliten la seguridad, facilitación y el control del suministro de la cadena logística el comercio internacional, particularmente la Ley Aduanera y su Reglamento, sustento jurídico del actuar del SAM y a partir de esta palanca y del Derecho Internacional sujetar el actuar de todos sus funcionarios.

La medida nos conduce a enfocarnos en los siguientes criterios:

1. Establecer programas para la elaboración de propuestas de reforma legislativa, buscar la simplificación y sencillez de las normas aduaneras;
2. En el diseño de las disposiciones jurídicas, visualizarlas a través de los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Convenios e Instrumentos Internacionales suscritos por el Titular del Poder Ejecutivo;
3. Abandonar la inflación normativa en materia de comercio exterior so pretexto de que este es dinámico y cambia constantemente; y
4. Eliminar el exceso de trámites y procedimientos y homologar los criterios de aplicación de las disposiciones jurídicas.

Con base en los anteriores criterios para el caso de las reformas a la Ley Aduanera y su Reglamento, debe establecerse en el Título Sexto, un Capítulo que esté referido al tema de las facultades de las autoridades aduaneras con relación la Seguridad Nacional e Internacional. De la misma forma, tal formulación debe considerarse para disponer en el Título Sexto del Reglamento de la Ley Aduanera, un Capítulo sobre la materia que nos ocupa.

No se omite señalar que las reformas al orden jurídico aduanero propuestas, inciden por consecuencias en las disposiciones establecidas en el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria el que también debe modificarse.

Los ejes temáticos sobre los cuales deberán centrarse las disposiciones jurídicas, serían las siguientes:

1. Derechos y Obligaciones emanados del Derecho Internacional, suscrito por el Gobierno de México;
2. Institucionalización de la modernización de infraestructura, tecnología de tercer nivel y soporte lógico (software);
3. Sistemas Biométricos;

4. Coordinación, cooperación e intercambio de información nacional (Intergubernamental y entre los tres ámbitos de gobierno Federal, de los Estados y Municipios) e internacional;
5. Coordinación y cooperación con los usuarios del SAM;
6. Asistencia técnica y creación de capacidades (capacitación de los funcionarios);
7. Análisis de Riesgo y atención a situaciones de primera respuesta a emergencias;
8. Aduanas Ecológicas; y
9. Estatuto Laboral que tenga por objeto establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del SAM.

El SAM del siglo XXI requiere que se realicen estos cambios en el ámbito normativo sin abandonar la idea de que es una instancia de la Seguridad Nacional e Internacional.

Ahora bien, hablemos de cada uno de los ejes temáticos.

1. De los Derechos y Obligaciones emanados del Derecho Internacional, suscrito por el Gobierno de México

En primer lugar, debe hacerse patente y concientizar a los funcionarios y empleados del SAM los términos que señalen los Tratados internacionales de que México sea Parte en materia de Seguridad Nacional e Internacional.

Los funcionarios del SAM deben conocer el sentido de las normas jurídicas internacionales referentes al control fronterizo de mercancías de doble uso en el contenidas en los diversos Tratados internacionales Multilaterales que comprende las Convenciones y Acuerdos Internacionales con relación a los materiales nucleares y radiológicos; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción; la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.

De la misma forma, los funcionarios del SAM deben conocer y aplicar en el ámbito de su competencia, las disposiciones establecidas en los Tratados internacionales Regionales entre los que se encuentran la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte. Igual tratamiento merecen la aplicación de los Tratados internacionales Bilaterales, particularmente los Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información en materia aduanera y; finalmente, los Memorándums de Entendimiento en materia Aduanera, todos ellos firmados y ratificados por el Gobierno de México y por tanto, en términos de lo que se establece en el artículo 133, en relación con lo dispuesto en los artículos 76, frac. I, 89, frac. X, y sin contravenir lo preceptuado en el artículo 15, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son la Ley Suprema de toda la Unión.

En el fondo, los funcionarios y empleados del SAM deben tener un conocimiento amplio de las disposiciones normativas de carácter internacional y contar con criterios homogéneos de aplicación.

Dicho de otra forma, el Derecho Internacional establece Derechos y Obligaciones para los Estados que los suscriben y en consecuencia para las personas. Que su desconocimiento no exime de su cumplimiento. El conocimiento por parte de los

funcionarios y empleados del SAM posibilita de una mejor manera ejecutar el marco jurídico operativo, dando certeza jurídica a sus actos.

Es un hecho comprobado que, cuando se han suscrito Acuerdos o Convenios Bilaterales Aduaneros para la Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de Información con los Estados Unidos de América, por citar algunos ejemplos, el *Acuerdo sobre la Asistencia Mutua entre los Servicios de Aduanas de México y los Estados Unidos de América* (modificado el 20 de junio de 2000), o el *Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre sus Administraciones de Aduanas* (16 de marzo de 1990).

Para robustecer aún más, citemos el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación Aduanera relativa a las Declaraciones de Origen efectuadas en el marco de las disposiciones sobre acumulación de ciertos Tratados de Libre Comercio*, firmado en la Ciudad de Davos, Suiza el 26 de enero de 2007. Hablemos de la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y Sobre su Destrucción*, particularmente las Listas de sustancias y precursores químicos sujetas a control fronterizo.

Para hacer más sencillo el cuadro de ejemplos mencionemos el *Plan Conjunto de Coordinación y Comunicación para la Reanudación de Actividades en Situaciones de Emergencia*, suscrito el 20 de mayo de 2008 por el Ing. Juan José Bravo Moisés, Administrador General de Aduanas y el Sr. Ralph Basham, Comisionado de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América. El Plan Estratégico Bilateral entre la Administración General de Aduanas de México, la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU., y el Servicio de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU., firmado por los mismos actores, el 13 de agosto de 2007.

Pensemos también en las Resoluciones 1373 (2001), 1540 (2004) y 1673 (2006), adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU a las que la OMA ha dado especial atención.

Que este Orden normativo, no quede dentro de las estadísticas del registro de Acuerdos, Convenios y Convenciones que el Gobierno de México ha suscrito en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y que solamente se desempolvan cuando está en puerta algún encuentro presidencial.

De igual forma descansa en los archivos de las Dependencias y no se hacen operativos, no se practican, no se ejecutan ni mucho menos se difunde entre los funcionarios y empleados del SAM, ni remotamente forma parte del contenido de los programas de capacitación del personal.

Lo que es más grave, un gran número de ellos no se les da seguimiento para su cumplimiento y mucho menos no se explotan las posibilidades que ofrecen para fortalecer los mecanismos que permitan el fortalecimiento de la Seguridad Nacional e internacional.

Por lo anterior, nuestra propuesta va en este sentido, que este Eje Temático considere como una obligación para las autoridades del SAM el de coordinar los mecanismos necesarios para materializar el cumplimiento de los derechos y obligaciones establecidos por el Derecho Internacional, que combinados con la actividad legislativa y cuando las circunstancias lo requieran se traduzcan en la aprobación de leyes para su exacta aplicación.

2. Institucionalización de la modernización de infraestructura, tecnología de tercer nivel y soporte lógico (software).

Ante todo, este Eje temático, debe reconocer que en la búsqueda de la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional, del fortalecimiento de la Seguridad Nacional e Internacional; la Institucionalización de la modernización de infraestructura, tecnología de tercer nivel y soporte lógico (software), constituyen las herramientas imprescindibles para el control fronterizo de las personas y mercancías, particularmente de aquellas de doble uso y que pueden ser desviadas para la fabricación de Armas de Destrucción en Masa.

En el presente capítulo dimos cuenta del estado que guarda la infraestructura y tecnología del SAM y analizamos esta misma materia correspondiente a nuestros socios comerciales, Canadá, los Estados Unidos de América y Chile. Los tres con distinto grado de desarrollo económico, con diferente sistema normativo, con disímiles recursos tecnológicos y financieros nos dieron una muestra palpable de que en la optimización de dichos medios sólo se logra mediante la cooperación internacional entre los distintos Sistemas Aduaneros.

En razón de lo anterior, debe considerarse como una prioridad del SAM la de buscar los mecanismos legales, transparentes y eficientes para allegarse de la infraestructura, tecnología de tercer nivel, así como el soporte lógico (software). De igual forma buscar y ejecutar las fuentes financieras nacionales e internacionales o bien mediante los procedimientos establecidos en los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Convenios e Instrumentos internacionales, Organismos mundiales, terceros países, etcétera.

EL SAM debe obtener el máximo provecho de la infraestructura, tecnología de tercer nivel y soporte lógico (software) para el mejor funcionamiento del comercio

mundial y sobre todo, facilitar el movimiento transfronterizo de personas y mercancías; y de esta forma coadyuvar con la Seguridad Nacional e Internacional.

Ejemplo de este tipo de institucionalización, lo representa el recién préstamo otorgado por el Banco Mundial al gobierno de México por 10 millones de dólares para mejorar la eficiencia en los procesos de la Administración General de Aduanas.²⁵⁰ Que si bien no está enfocado al rubro que nos ocupa, da muestras de transparencia y posibilidades de solicitar la rendición de cuentas, tanto del proyecto como de los recursos financieros.

Los Organismos mundiales pueden convertirse en una fuente de recursos no sólo financieros para la adquisición de equipos y tecnología, sino que también lo son de asistencia técnica, capacitación de personal, cooperación e intercambio de información. Razón por la cual la Administración Central de Asuntos Internacionales de la Administración General de Aduanas desempeña un papel primordial por lo que debe estar organizada con modernos y altos estándares de eficiencia y productividad.

México, en el nivel de aportaciones anuales que los Estados brindan a los Organismos internacionales de los cuales es Parte contratante, ocupa el lugar número doce. Situación que le pone en ventaja frente a otros Estados de la Región de América y del mundo, lo que le abre la posibilidad de que en aplicación del principio internacional de reciprocidad, reciba tecnología y equipos de tercer nivel, soporte lógico (software), lo mismo que capacitación de los miembros del SAM.

La característica de esta veta, es que constituye una fuente que permitiría el fortalecimiento de la tecnología de tercer nivel y soporte lógico (software), en la

²⁵⁰ Véase el Comunicado de prensa núm. 31/ 2009 emitido por el Servicio de Administración Tributaria el 22 de abril de 2009.

que su característica fundamental es la de asentarse como una práctica institucional, ágil, transparente, de rendición de cuentas y fiscalizable.

Con base en lo anterior se sugiere el establecimiento de las áreas siguientes:

- Análisis de la información e Infraestructura de la protección;
- Ciencia y Tecnología;
- Fronteras y Seguridad en el Transporte Terrestre, Aéreo y Marítimo

3. Sistemas Biométricos²⁵¹

El Tercer Eje temático debe girar en torno al establecimiento del uso de esta tecnología al SAM, independientemente de que otras Dependencias de la Administración Pública Federal la emplee.

El uso de los Sistema Biométricos, también ya lo vimos, el SAM los utiliza únicamente en algunos cruces fronterizos pero enfocados al reconocimiento de placas de vehículos. En nuestra opinión, podrían ser utilizados para la validación de documentos; debe ampliarse y regularse jurídicamente el uso de dichos sistemas con el objeto de no traspasar los Derechos Humanos.

Se sabe que la biometría es una herramienta que posibilita la identificación de personas y documentos oficiales y es eficaz para registrar y buscar aquellos sujetos que se ubiquen en el supuesto jurídico de violaciones a las disposiciones que establecen sanciones a quienes utilizando la cadena de suministros del comercio internacional, desvíen las mercancías de doble uso para la fabricación

²⁵¹ El término Biometría se deriva de las palabras griegas "bios" de vida y "metron" de medida. La Biometría utiliza diversos métodos de lectura basada en el reconocimiento de las características humanas intransferibles basados en uno o más rasgos como el iris, la retina, las huellas dactilares, la geometría de la mano, la escritura y firma, así como la voz o la cara. De igual forma se utiliza para la validación de documentos oficiales como la credencial del IFE y pasaportes.

de Armas de Destrucción en Masiva y que atenten contra la Seguridad Nacional e Internacional.

El uso de esta herramienta, establecido su uso por el SAM, debe perfectamente limitado su utilización, el perfecto control para mantener su confidencialidad, mismo que será supervisado con la mayor frecuencia posible para evitar su mal uso.

Sería conveniente contar con las siguientes oficinas:

- Servicios a la ciudadanía.
- Servicios migratorios
- Derechos Humanos

4. Coordinación, cooperación e intercambio de información nacional (Intergubernamental y entre los tres ámbitos de gobierno Federal, de los Estados y Municipios) e internacional

El Cuarto Eje temático es fundamental para el mejor funcionamiento de los mecanismos de seguridad fronteriza y así salvaguardar y fortalecer la Seguridad Nacional e Internacional.

Es innegable que después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos de América —gran parte de la percepción sobre los temas relacionados con la seguridad— cambió notablemente.

No es posible obtener resultados satisfactorios si no se fomenta y fortalece la coordinación, cooperación e intercambio de información nacional (Intergubernamental y entre los tres ámbitos de gobierno Federal, de los Estados y Municipios) e internacional.

El último párrafo del actual artículo 3 de la Ley Aduanera deja abierta esta posibilidad al disponerse que:

—Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea Parte”.

Dicho precepto considera en el primer párrafo que:

—Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas”.

No obstante, para que dichos mandatos sean eficientes y redunden en resultados encaminados a fortalecer la Seguridad Nacional e Internacional se hace necesario establecer los mecanismos de conectividad tecnológica en tiempo real con aquellas Dependencias a que de una u otra forma, coadyuvan a la Seguridad Nacional e Internacional.

Sumado a lo anterior, deben explotarse las herramientas de inteligencia con que cuenta la Organización Mundial de Aduanas y aquellas que se encuentran coordinadas con este Organismo como las siguientes:

- Red de Aplicación de las Aduanas;²⁵²
- Red de Oficinas Regionales de Enlace de Inteligencia (RILO); y
- Estrategia Global de Información e Inteligencia (GIIS) quien a su vez cuenta con un modelo estandarizado de indicadores, Perfiles de Evaluación de Riesgo.

Mecanismo del que se derivan muchos de los Acuerdos y Convenios suscritos entre las Partes y de las cuales, el gobierno mexicano ha ratificado.

La coordinación, cooperación e intercambio de información nacional (Intergubernamental y entre los tres ámbitos de gobierno Federal, de los Estados y Municipios) e internacional debe inscribirse en el Título que estamos proponiendo establecer en la Ley Aduanera como una herramienta que sea ágil, expedita y con la confidencialidad que demanda el intercambio de información.

Por lo anterior, sería conveniente establecer para tales propósitos el **Sistema Informático Nacional e Histórico de Alerta Rápido** para el intercambio de información sobre contrabando, robos, desapariciones o situaciones de falta de control de materiales nucleares, radiológicos, químicos y sus precursores, explosivos y agentes biológicos.

Es posible que la Secretaría de Gobernación a través del CISEN, quien en el marco de las diversas disposiciones normativas que sobre Seguridad Nacional se han encaminado esfuerzos por establecer controles mediante registros. Recordemos que la *Ley Federal para el control de sustancias químicas susceptibles de desvío para la fabricación de armas químicas*, (artículos 13, y 17), es un ejemplo de tales propósitos.

La idea que sugerimos va más allá pues pretende un abanico de posibilidades más amplio y no sólo a una categoría de mercancías.

²⁵² La Base de Datos Global de decomisos en Aduanas, cuenta con más de 190,000 incidentes de este tipo registrados.

5. Coordinación y cooperación con los usuarios del SAM

Este Eje temático está relacionado con la persuasión e incentivo de participación del sector privado quien sin su colaboración, el círculo de protección de la cadena de suministros del comercio internacional, y de la Seguridad Nacional e Internacional no estaría completo.

Dentro de este Eje, debe facultarse explícitamente que el SAM tiene posibilidades de convenir con la iniciativa privada, modelos de coordinación y cooperación cuyo propósito será la de coadyuvar en la protección de la cadena de suministros del comercio internacional, así como de la Seguridad Nacional e Internacional.

La Coordinación y cooperación con los usuarios del SAM, debe también, ser una actividad supervisada, fiscalizada y de rendición de cuentas.

6. Asistencia técnica y creación de capacidades

Este Eje temático tiene que ver con el establecimiento de fomentar y fortalecer la asistencia técnica y creación de capacidades, mucha de ella ya se encuentra establecida como lo analizamos en nuestra investigación en los Tratados, Convenciones, Convenios y Acuerdos Bilaterales.

La asistencia técnica y creación de capacidades debe ser una constante para el quehacer del SAM, toda vez que esto posibilitaría el fortalecimiento fundamentalmente de la capacitación de los recursos humanos en la materia de seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional, la Seguridad Nacional e Internacional; así como la obtención de equipos y

tecnología, esta tarea debe enfocarse en establecer el **Centro Nacional de Entrenamiento Aduanero y Seguridad**, que comprenda el estudio de:

- Derecho de los Tratados;
- Derecho Aduanero;
- Derecho Ambiental;
- Análisis de Riesgo;
- Atención a Situaciones de Emergencia y;
- Aquellos otros que el SAM considere oportunos encaminados a la Seguridad Nacional e Internacional.

El Laboratorio de Aduanas, encierra un gran potencial y, en este rubro, también debe contar con áreas de investigación avanzada que tenga como tareas fundamentales:

- La investigación y desarrollo de tecnologías y equipos de tercer nivel para la revisión no intrusiva de contenedores, trasportes (terrestre, aéreo y marítimo), de pasajeros y sus equipajes;
- Conducir los programas relacionados con los derechos y obligaciones derivados de los Tratados internacionales firmados por el Gobierno para la inspección de sustancias y precursores químicos, mercancías con fuentes radiactivas y radiológicas, agentes biológicos y explosivos;
- Desarrollar los Programas y Convenios de colaboración de estas materias con las Dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal y de los Organismos internacionales;
- Establecer la oficina de agricultura para la supervisión de las importaciones y exportaciones agrícolas;
- Establecer una oficina de inspección fitosanitaria para el control de la salud humana y animal; y
- Establecer y coordinar el Programa de Aduanas Ecológicas.

7. Análisis de Riesgo y atención a situaciones de primera respuesta a emergencias

Este Eje temático comprende el establecimiento transparente, fiscalizable, de respeto a los Derechos Humanos, de rendición de cuentas sobre el Análisis de Riesgo, mismo que debe considerar el procesamiento inteligente de información sobre las mercancías, los sujetos que se encuentran en la hipótesis de los supuestos del Derecho Aduanero, así como de los transportistas en los siguientes rubros:

Consumo, desarrollo, conservación, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transporte, confinamiento, destino, instalaciones industriales, tecnología y equipos de producción de mercancías, particularmente de aquellas que el derecho Internacional y el Orden jurídico nacional consideran de doble uso y que podrían desviarse para su empleo en la fabricación de Armas de Destrucción Masa.

En este campo se sugiere que podrían establecerse las siguientes áreas:

- La Oficina de Inteligencia que recabe información y análisis sobre el consumo, desarrollo, conservación, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transporte, confinamiento, destino, instalaciones industriales, tecnología y equipos de producción de mercancías de doble uso;
- La Oficina de Informática centrada en las labores de inteligencia.

8. Aduanas Ecológicas

Este Eje temático debe considerarse por la importancia ambiental y de la responsabilidad que el SAM tiene frente al tema ecológico, en razón del interés que actualmente muestran los Estados, ciudadanos y Organizaciones internacionales; así por lo que implica para un ambiente sano en nuestro planeta.

El tema de las Aduanas Ecológicas, no es nuevo, tiene ya varios años que en la mesa de los debates en Foros, Talleres, Seminarios, Reuniones Cumbre; se han construido Redes en torno a los llamados Acuerdos Multilaterales Ambientales; algunos gobiernos hablan de Eco-Aduanas, otros de Aduanas Verdes, etcétera.

En México, el tema de fomento a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, bienes y servicios ambientales, con el objeto de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable corresponde en términos de lo dispuesto en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Dependencia que vigila el cumplimiento de lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.

Sin embargo, es conveniente aclarar que los temas ambientales se cruzan con la protección fronteriza, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

En este contexto, debemos considerar dos vertientes con relación a las cuestiones ambientales:

La primera vertiente, es la relación que existe entre el SAM y las cuestiones ambientales en razón de las diversas Convenciones sobre la materia suscritas por el Gobierno de México y que, para el caso, podemos citar tan sólo las siguientes:

- *Convenio de Rotterdam*, cuyo objetivo es: “Promover la responsabilidad compartida y los esfuerzos conjuntos de las Partes en la esfera del comercio internacional de ciertos productos químicos peligrosos a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente frente a posibles daños; y contribuir a su utilización ambientalmente racional, facilitando el intercambio de información acerca de sus características, estableciendo un proceso nacional de adopción de decisiones sobre su importación y exportación y difundiendo esas decisiones a las Partes”,²⁵³
- *Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes*, cuyo objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes;²⁵⁴
- *Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*, que tiene el objetivo de regular los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos entre los países; y
- *Protocolo de Montreal*, deviene del *Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono*, su objeto es limitar, controlar y regular la producción, el consumo y el comercio de sustancias depredadoras de la capa de ozono.

Luego entonces, ¿cuál es la función del SAM en la aplicación de este Orden jurídico internacional?

²⁵³ http://www.pic.int/home_sp.php?type=t&id=115&sid=14&tid=115. (Consultado el 23 de mayo de 2009).

²⁵⁴ Los contaminantes orgánicos persistentes tienen propiedades tóxicas, son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el aire, el agua y las especies migratorias a través de las fronteras internacionales y depositados lejos del lugar de su liberación, acumulándose en ecosistemas terrestres y acuáticos.

La segunda vertiente, sería desde nuestra perspectiva la de involucrar al SAM del siglo XXI en cuestiones no sólo ambientales a los que nos hemos referido, sino en el diseño de las Aduanas Ecológicas.

Cuando analizamos en este capítulo el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 y nos enfocamos en el tema de la infraestructura, de los montos de inversión destinados para 135 proyectos, no se advierte ni se hace referencia e incluso en los llamados Proyectos de Aduana Modelo, al diseño de un nuevo tipo de Aduana Ecológica del siglo XXI; ni tampoco se destina un sólo centavo de los \$9,966.5 millones de pesos. No se visualiza en el citado Plan la idea de optimizar aquellos recursos económicos que podrían derivar el tema ambiental y ecológico capaz de generar ahorro de energía, materiales, recursos humanos y financieros, así como colaborar en la protección del medio ambiente.

No se conoce que el SAM cuente y ejecute un Programa que considere las siguientes acciones:

- La separación de los residuos sólidos;
- La recuperación de materiales;
- Atención especial a los desechos del Laboratorio y de las Unidades Técnicas de Muestreo;
- El cuidado de las áreas verdes;
- El ahorro y reciclaje del agua;
- Instalación de sanitarios ecológicos;
- El uso de lámparas ahorradoras de energía eléctrica;
- La compra de materiales reciclados;
- La promoción de campañas de concientización sobre temas ecológicos dirigidos a los usuarios de las instalaciones aduaneras;
- Reciclaje de pet;
- Reciclaje de vidrio;

- Reciclaje de papel; y
- Constante evaluación de las instalaciones aduaneras con miras a fomentar el ahorro y privilegiar las políticas ecológicas.

Este panorama se identifica con aquella debilidad de que adolece el SAM y que se reconoce como una —Falta de visión y diseño integral en los proyectos tecnológicos o de infraestructura” en el propio Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

Adicionalmente, no se hace mención a la capacitación de los funcionarios y empleados del SAM, sobre estos temas.

Desde nuestra perspectiva, el SAM debe considerar estas dos posturas y trabajar activamente en las materias ambientales y ecológicas, ello también ayudaría a preservar la Seguridad Nacional por lo que debería incluirse el tema dentro de las reformas propuestas a la Ley Aduanera y su Reglamento.

9. Estatuto Laboral que tenga por objeto establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del SAM.

Finalmente, este Eje, es un tema muy extenso y —con tanto impacto en amplios sectores de la sociedad— y no menos importante para el SAM.

Las relaciones laborales en el ámbito del SAM han tenido una concepción y orientación cada vez más apartadas de esa fuente expansiva que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Constituyente de 1917 sentó los derechos mínimos para los mexicanos y posteriormente el Poder Legislativo garantizó a los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo principios y normas jurídicas que están orientadas directamente a los trabajadores concebidos como una parte de la Humanidad.

Los diseñadores de las políticas del SAM en general y particularmente de las relaciones laborales han perdido de vista el carácter imperativo que tiene el Derecho del Trabajo, olvidaron que el mismo Estado está obligado a velar por su cumplimiento y que esa es una de las finalidades del Estado como acertadamente lo concebía Inmanuel Kant hace doscientos años. Acertada es la idea de Estado que representa a la *sociedad en acción*, en eterno movimiento dialéctico y en una estrecha relación entre el Estado mismo y el Derecho.

Por esta misma razón es que las relaciones laborales —son inconclusas— y, por ende, deben cambiar de acuerdo a las circunstancias en que vive la Humanidad, que en nuestro tiempo corresponde a la globalización de la economía mundial, en donde los trabajadores desempeñan un papel determinante en las relaciones sociales de producción. Al Estado le corresponde buscar el bien común y —una sana convivencia en una sociedad que se pretende justa—. (Reynoso Castillo, Carlos, 2006: 87-89).

El Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, nos ofrece los siguientes datos:

Actualmente la Administración General de Aduanas cuenta con 5,730 empleados, contratados de la siguiente forma:²⁵⁵

- a) 3,973 contratados con plaza presupuestal;
- b) 1,727 contratados bajo el régimen de honorarios;
- c) 66 contratados de manera eventual;

²⁵⁵ Véase el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, páginas 22, 23 y 26. Asimismo, léase la nota 227 de esta investigación.

- d) De los trabajadores contratados bajo el esquema de honorarios, 230 son personal verificador y aproximadamente 1,000 de inspección fiscal y aduanera;
- e) Dicho personal no cuenta con prestaciones de ley, como son seguridad social, prima vacacional, reparto de utilidades (sic) y aguinaldo;
- f) El horario laboral de los inspectores fiscales es de 24 por 24 horas;
- g) El horario laboral de los verificadores se establece en atención a los horarios del servicio de las aduanas (12 o 14 horas en promedio). Lo mismo que el de los funcionarios de las Oficinas centrales en donde el horario la mayor de las veces rebasa en el mismo número de horas diarias²⁵⁶.
- h) Este esquema de contratación tiene el enorme inconveniente de no otorgar seguridad en el empleo;
- i) Los sueldos no corresponden con el riesgo, responsabilidad y la rotación geográfica que sus funciones exigen;
- j) No existe un sistema completo de incentivos; y
- k) No se proporciona ninguna suma para ayuda de renta, transporte de menaje de casa a aquellos funcionarios rotados de una aduana a otra.

El diagnóstico se complementa al señalarse en el citado Plan, las fortalezas y debilidades del SAM, este panorama refleja si no todo, al menos una parte de las

²⁵⁶ El 15 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Norma que regula las jornadas y horarios de labores en la Administración Pública Federal Centralizada*. Asimismo, se dieron a conocer *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (DOF 10 de abril de 2003) y el *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (DOF 2 de abril de 2004), que regulan las diversas modalidades para la duración de las jornadas de trabajo. En el SAM se aplicó un diagnóstico llamado de "Clima Organizacional" y el resultado arrojó que el personal del SAT estaba descontento con los largos y extenuantes horarios de trabajo, toda vez que no les permitía la convivencia con sus familias, amigos, así como el esparcimiento, la cultura, etcétera por lo que de inmediato se aplicó la Norma antes citada, situación que permitió al SAT despresurizar el ambiente laboral. Sin embargo, rápidamente, para el caso del personal de la Administración General de Aduanas no se le reconoció dicho horario que corresponde a ocho horas de trabajo durante los cinco días de la semana como así se dispone en la Norma en comento, por lo que hasta el día de hoy continúa con horarios que sobrepasan las doce o catorce horas diarias. Lo mismo sucede con el Servicio Profesional de Carrera que sólo existe en el papel, es letra muerta en el SAM.

relaciones laborales que no son las óptimas. Este enflaquecimiento se presenta como un obstáculo para el buen funcionamiento del SAM y; por tanto, de la cadena de suministros del comercio internacional, así como de la Seguridad Nacional e Internacional.

Entre otras debilidades se citan las siguientes:

- Estructura jerárquica que inhibe el cambio y la creatividad;
- Duplicación de funciones y responsabilidades compartidas; y
- Falta de un esquema de administración de personal y de profesionalización.

A lo anterior, en el Plan de Modernización de Aduanas se apunta: –Sin duda, el capital humano es uno de los campos con mayores desafíos para la organización. Su instrumentación deberá hacerse con urgencia, pero asegurando los mecanismos que generen en el personal un sentido de pertenencia a la institución”. (*Loc. Cit.* p. 23).

Desde nuestra perspectiva el tema no se analiza con la objetividad que éste requiere. La mayor de las veces sólo se aborda desde la retórica, se argumentan miles de motivos para justificar o no las cuestiones laborales.

Para nosotros, el análisis de las relaciones laborales recobra una dimensión preponderante en virtud de que el SAM cuenta con que todos y cada uno de sus empleados, son lo más importante, sin ellos no es posible coadyuvar en la protección de la cadena de suministros del comercio internacional y de la Seguridad Nacional e Internacional.

El SAM del siglo XXI, requiere contar con personal a quien se le reconozcan verdaderamente sus derechos laborales, emanados de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Nuestra propuesta se enfoca en otorgarle al SAM la facultad de establecer, lo que llamamos el Estatuto Laboral que tenga por objeto disponer de los mecanismos y las reglas claras para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del SAM.

Sabemos que están vigentes la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (DOF 10 de abril de 2003) y el Reglamento de la Ley del mismo nombre (DOF 2 de abril de 2004), estas disposiciones podrían ser parte importante con las que se relacionaría el Estatuto Laboral que se propone en esta investigación.

Para terminar, consideramos que muchas de las acciones propuestas tal vez algunas ya estén en el tintero de quienes diseñan tanto la política económica, como aduanera; algunas más se encuentren en Proyectos y Programas para su ejecución. No obstante, lo que resulta evidente es que al menos en materia de protección de la cadena de suministros del comercio internacional y de la Seguridad Nacional e Internacional se encuentra atomizada en diversas Dependencias de la Administración Pública Federal, lo que le resta efectividad y hace vulnerable a éstas y al propio SAM.

El SAM requiere evolucionar, transformarse al ritmo impuesto por los cambios jurídicos, científicos y tecnológicos del siglo XXI.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El Sistema Aduanero de México frente a los desafíos del siglo XXI en materia de seguridad y facilitación del comercio lícito de mercancías de doble uso

De inicio, para dar congruencia a las conclusiones de nuestra investigación, consideramos oportuno adoptar una metodología que nos permita sintetizar, procesar los datos acerca de lo novedoso, así como de las aportaciones teóricas y prácticas que pudieran considerarse como una contribución de este trabajo. De igual forma, el método de exposición implica señalar aquellas razones que dan sustento a nuestra tesis y las ideas fundamentales que se derivan de ella. En la misma tesitura, resulta obligada la reflexión acerca del alcance científico de nuestra tesis, la corroboración de las hipótesis planteadas en el Protocolo de Investigación y no menos importante es la estimación de los avances del conocimiento y comprensión generados con relación a nuestro objeto de estudio, es decir, el *El Sistema Aduanero de México frente a los desafíos del siglo XXI en materia de seguridad y facilitación del comercio lícito de mercancías de doble uso*; de señalar lo que prematuramente se ha producido en este campo. Por otra parte, nuestras conclusiones enfatizan cuáles son los temas que requieren de una mayor investigación a corto y mediano plazo, toda vez que se trata de un tema en el que están inmersos el Estado, la Soberanía y Seguridad Nacional e Internacional, en donde el Sistema Aduanero de México desempeña un papel fundamental como garante de la seguridad y facilitación del comercio mundial en pleno siglo XXI.

En este sentido, es que seguimos estas orientaciones metodológicas,²⁵⁷ de ahí que hemos diseñado la exposición de las conclusiones siguiendo estas pautas metodológicas y en tres rubros:

- I.- Síntesis, objetivos, alcance y aportaciones teórico-prácticas relevantes.
- II.- Temas que requieren de una mayor investigación a corto y mediano plazo.
- III.- Comprobación de las hipótesis propuestas en el Protocolo de la investigación.

Así entonces, vayamos a cada uno de estos apartados.

I.- Síntesis, objetivos, alcance y aportaciones teórico-prácticas relevantes

La investigación ha tenido como objeto de estudio al Sistema Aduanero de México, considerando el nuevo contexto internacional a partir de dos hechos: La globalización de la economía mundial y los trágicos acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América y que forman parte de la agenda internacional del siglo XXI, tema que nos conduce inexorablemente a las cuestiones del medio ambiente, la migración y el control fronterizo de las mercancías de doble uso.

El análisis del Sistema Aduanero de México (SAM) nos ha permitido comprobar la carencia de mecanismos idóneos que posibiliten el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el gobierno de México, mediante la firma y ratificación de las Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos Internacionales sobre la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, así como la facilitación de la cadena de suministros del Comercio Internacional en general y, particularmente, aquellas mercancías consideradas de doble uso.

²⁵⁷ Cfr. Sierra Bravo Restituto, 2002: 415-416. También pueden consultarse a: Pardinás Felipe, 1999: 204. Torga Huáscar, 1982: 155-156. Schmelkes Corina, 1999: 162-165.

Así entonces, para demostrar lo anterior, se procedió al estudio de los antecedentes del comercio internacional y, en particular, el de México. De las teorías acerca del comercio que se han sustentando en cada uno de los periodos de la historia económica de los Estados, de la interrelación que existe entre el comercio nacional e internacional y que, por tanto, aquéllos no pueden sustraerse el uno del otro.

De manera paralela al desarrollo del comercio internacional, se fueron construyendo los diversos Sistemas de Aduanas en cada uno de los Estados; mismos que han servido de palanca para el desarrollo económico de éstos y de las sociedades. En este sentido, se ha creído oportuno establecer conceptos tales como comercio, aduana, y los factores que determinaron su evolución hasta culminar con la globalización de la economía mundial; en este contexto, el rol que ha desempeñado México a partir de la liberación económica y en consecuencia impulsar la apertura comercial. Demostrar que la política económica es quien en última instancia determina la política aduanera, la que debe estar acorde con aquélla, de lo contrario, resulta incongruente y se convierte en un obstáculo para el comercio internacional.

En otras palabras, el estudio de los orígenes y evolución del comercio mundial y de la figura y el papel de las primeras aduanas, mediante el uso de los métodos inductivo, dialéctico y sintético nos ha permitido examinar el comercio mundial y las aduanas, categorías que se encuentran en constante cambio y movimiento. Dicho análisis ha sido la finalidad del Capítulo Primero de la tesis.

Establecido el marco de exploración de nuestra investigación, así como el de examinar los distintos periodos histórico-conceptuales del comercio internacional, el de México y, de igual manera, el establecimiento de las bases del Sistema Aduanero de México, proseguimos para robustecer nuestra visión del objeto de estudio, con la identificación de los factores que nos permiten explicar de qué manera los países con mayor desarrollo económico, (Inglaterra a fines del siglo

XIX y principios del XX y los Estados Unidos de América) siempre pugnaron por llevar al resto de los países del mundo al librecambismo, aunque ambos practicaron un exacerbado proteccionismo.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es sin duda, el antecedente más inmediato y la filosofía en que se encuentra detrás del librecambismo. Pensamiento económico que se ha impuesto y consolidado en el mundo entero gracias a la intervención de los principales Organismos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la Organización Mundial de Comercio; la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).

A merced de las políticas librecambistas, se han conformado bloques comerciales, en América con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Unión Europea, la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), todos ellos en su conjunto, representan el 90% del comercio mundial, de los cuales México es partícipe.

No menos importante ha resultado el estudio del Organismo mundial más importante que agrupa a cerca de 171 Administraciones de Aduanas y, del que se dictan las recomendaciones y disposiciones normativas en materia de aduanas, quien nació como el Consejo de Cooperación Aduanera en 1950 y en 1994 adoptó el nombre de Organización Mundial de Aduanas.

La identificación y profundización de los elementos que nos permiten explicar la manera en que el Estado mexicano orienta su política económica y aduanera, de los derechos y obligaciones que ha contraído en éstos ámbitos; así como la forma

en que se encuentra inmerso en el contexto mundial tanto en el siglo XX como en el XXI.

El Estado Mexicano, su política económica, su política aduanera y, por tanto, el Sistema Aduanero de México, no puede eludir las obligaciones que ha contraído en virtud de las políticas establecidas por los Organismo internacionales de comercio exterior de los cuales forma parte, así como del Orden jurídico internacional adoptado y ratificado por aquél.

Se podría afirmar que, desde cierto punto de vista, el comercio exterior de México y el Sistema Aduanero, en el contexto que analizamos, nos dan muestra a primera vista de los siguientes dos elementos: Preeminencia del comercio, como fuente principal de los ingresos nacionales, no obstante el deterioro de otros sectores de la economía como el agrícola por citar tan sólo uno y de las notables diferencias entre las importaciones y exportaciones, es decir, de la balanza comercial que reflejan un mayor número de las primeras con relación a las segundas. En segundo término, las nuevas relaciones comerciales obligaron a que el Estado mexicano modernice el Sistema Aduanero, tarea que se encuentra en proceso y que debe acelerarse a corto y mediano plazos, toda vez que si no se realizan las adecuaciones que demanda el dinamismo del comercio mundial, lejos de facilitar el flujo lícito de mercancías de doble uso, se convierte en un obstáculo para éstas.

Nuestra investigación, también se enfocó en considerar aquellos factores condicionantes de las facultades asignadas al Sistema Aduanero de México a partir de la globalización mundial de la economía y de la nueva agenda del Derecho internacional, del cambio en las relaciones internacionales después de los eventos de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, hechos que afectaron profundamente no sólo las estructuras económicas de los Estados, sino que también han incidido en los Ordenes jurídicos nacionales.

Actualmente, existe una delgada línea que divide lo interno de lo externo, lo nacional y lo transnacional, las normas de Derecho internacional de las normas de Derecho Público doméstico; de sistemas cada vez más diferenciados y complejos que apuntan a la remodelación de la hegemonía mundial.

Vivimos una etapa en la que los Organismos internacionales han establecido un nuevo enfoque al Derecho internacional, particularmente aquellas Convenciones, Tratados, Convenios y Acuerdos que inciden no sólo en el comercio internacional, sino que también lo hacen en los Sistemas Aduaneros de los países; en la libertad; la seguridad de las personas; la propiedad y el medio ambiente; hechos que se demuestran en esta tesis mediante el análisis de cada uno de los ordenamientos jurídicos internacionales agrupados en tres categorías: Tratados internacionales Multilaterales, Tratados internacionales Regionales y los Tratados internacionales Bilaterales, aplicables al control fronterizo tanto de las importaciones, exportaciones y tránsitos de materiales radioactivos y radiológicos, de sustancias químicas, explosivos y de agentes biológicos; mercancías que tienen un doble uso, que como lo hemos señalado, bien pueden emplearse con fines pacíficos en la industria, la medicina, la agricultura o la investigación científica y que podrían emplearse también para atentar contra la Seguridad Nacional, la comisión de delitos que pongan en riesgo la vida de las personas, el patrimonio y el medio ambiente.

Determinar estos presupuestos ha sido el objeto perseguido con el estudio de los Instrumentos internacionales emanados de los Organismos mundiales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la Organización Mundial de Aduanas (OMA); la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el llamado Grupo Australia, o bien, el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), los Convenios y Acuerdos de Cooperación, Asistencia Técnica e Intercambio de

Información en materia aduanera suscritos por el Gobierno de México, los Memorándums de Entendimiento en el tema aduanero.

Así como las recientemente Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de la ONU como sería el caso de la 1373 (2001), aprobada por el Consejo en la 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001; la 1456 (2003), aprobada en la 4688ª sesión del 20 de enero de 2003; la 1540 (2004), aprobada en la 4956ª sesión del 28 de abril de 2004 y; finalmente, la 1673 (2006), aprobada en la 5429ª sesión del 27 de abril de 2006, en donde se establecen medidas que deben adoptar los países en su orden jurídico nacional con relación al control fronterizo de personas y mercancías de uso dual que podrían desviarse para la fabricación de Armas de Destrucción en Masa.

Lo anterior, nos permite concluir que las Resoluciones de los Organismos internacionales, tratándose de la Seguridad internacional, de la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, adquieren un valor jurídico vinculante para los países miembros de la ONU y, en este sentido, son de carácter obligatorio para las Partes, de ahí la necesidad de que, en atención al cumplimiento de los mandatos establecidos en las Resoluciones deben realizarse las adecuaciones del orden jurídico mexicano.

Por otra parte, podemos señalar que el análisis del valor jurídico de las Resoluciones de la ONU, así como de cualquier otro Organismo internacional, trae a debate el estudio de este importante tema: la obligatoriedad o no, de dichos Instrumentos internacionales. El tema queda entonces sobre la mesa y abre la posibilidad de que los estudiosos del Derecho profundicen sobre la cuestión, en el marco de la globalización mundial de la economía y de los cambios operados en la concepción el Estado Nacional, la Soberanía Nacional y la Seguridad Internacional.

A partir de las anteriores consideraciones, identificamos los compromisos internacionales del Sistema Aduanero de México para coadyuvar en el fortalecimiento de la cooperación internacional en el campo de la seguridad, el desarrollo del Derecho internacional y de su codificación a través de la legislación nacional, ese ha sido el propósito del Capítulo Tercero.

El resultado de nuestras investigaciones en este rubro, nos llevan a concluir que, por una parte, existe todo un sistema normativo internacional que establece derechos y obligaciones a los Estados y por consecuencia a sus habitantes y; por otra parte, en el caso del Estado mexicano, de su Sistema Aduanero, éste se encuentra efectivamente desfasado con relación a aquél.

Para ejercer los derechos y obligaciones del Estado mexicano, no ha bastado que se afirme que con lo que se establece en el artículo 133 cimero, relacionado con lo dispuesto en los artículos 15, 73, fracción XXX, 76, fracción I y 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es suficiente para hacerlos materialmente aplicables a los casos concretos supuestos por las normas jurídicas del Derecho internacional.

La eficacia y validez de las normas que emanan del Derecho internacional y que se adoptan como parte de la Ley Suprema, sólo pueden tener las anteriores características si dichas normas permean tanto en todos los órdenes del gobierno, como entre los particulares. De lo contrario sólo son parte del discurso político y, en consecuencia, letra muerta; que no coadyuva a la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, la protección de la vida de las personas, su patrimonio y el medio ambiente; la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional; de preservar la Seguridad Nacional e Internacional y fomentar la cooperación entre los Estados.

Partir solamente de los presupuestos que se establecen en el artículo 133 del Código de Querétaro, en cuanto al carácter supremo de éste, la jerarquía

normativa de las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y todos los Tratados que estén de acuerdo con el mismo, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión y, finalmente por lo que se dispone la obligatoriedad que rigen o pueden regir en el país; con todo esto, existe el criterio de que es suficiente para entender la aplicabilidad en *stricto sensu* de un Tratado o una Convención, cuando en *prima facie*, los juzgadores y las mismas autoridades administrativas se encuentran en serias lagunas de aplicabilidad.

Actualmente, en el mundo de la globalización de la economía mundial, el artículo 133 constitucional, es dislocador de todo el orden jurídico nacional, al pretender incorporar en éste, dos tipos de normas cuyo origen es completamente distinto, hablamos del Derecho interno y del Derecho internacional, que éste último bajo ciertas circunstancias pareciera sobreponerse por encima de la Ley Suprema, particularmente cuando las normas internacionales tienen que ver con situaciones económicas, financieras y, sobre todo, de los mercados y del libre comercio.

La multiplicidad de disposiciones normativas internacionales, suscritas por el Titular del Estado mexicano, nos explica y demuestra los elementos contenidos en la hipótesis central de esta Tesis, que requieren del establecimiento de Leyes nacionales que concreten su eficacia.

Los intentos para establecer en el orden jurídico nacional los mecanismos para la aplicación de las disposiciones establecidas por ejemplo, en la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)*, mediante la aprobación de la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío, para la Fabricación de Armas Químicas*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 2009, resultan ser un intento de medio pelo, de querer hacer eficaz la CAQ y con ello, contribuir al establecimiento de controles fronterizos de

mercancías químicas que podrían, aprovechando la cadena de suministros del comercio internacional emplearse para la fabricación de armas de aquél tipo.

Se dice intento, toda vez que como se desprende del análisis de la Ley antes citada, se asignan facultades de carácter administrativo al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), mediante la —Unidad Administrativa denominada Dirección de Autoridad Nacional—, como son el Registro Nacional para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, expedir las constancias de inscripción al Registro, así como las constancias de declaraciones que correspondan conforme a este ordenamiento; prevenir a los sujetos obligados cuando las solicitudes de inscripción al Registro o las declaraciones no cumplan con los requisitos previstos en la Ley; Analizar y resguardar las declaraciones que realicen los sujetos obligados; llevar a cabo las visitas de inspección y revisión, previstas en la Ley; emitir los mandatos de inspección nacional, así como las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales que correspondan, previa validación, en su caso, de los mandatos de inspección internacional; notificar a los sujetos obligados los mandatos de inspección nacional así como de las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales; ejecutar las inspecciones nacionales e internacionales reguladas por la Ley; expedir las acreditaciones formales de los integrantes de los grupos de inspección nacional y de los grupos nacionales de acompañamiento; emitir los informes a que se refiere la Ley; emitir los requerimientos previstos en la Ley de referencia, entre otras, facultades que deben corresponder a otras Dependencias de la Administración Pública Federal, que, desde nuestra perspectiva, corresponden al Sistema Aduanero de México, sin detrimento de que al CISEN le puedan corresponder las tareas de coordinación de las acciones en materia de Seguridad Nacional, que en todo caso, ese es su propósito.

Ha sido parte del objetivo del Capítulo Cuarto de la tesis, el estudio del orden jurídico nacional, partiendo de la elaboración de un marco teórico que tiene en cuenta al Estado, la Soberanía y la Seguridad Nacional en un contexto no sólo histórico-conceptual, sino que también, en el marco de la definición de los nuevos

paradigmas del comercio internacional, del rol que debe desempeñar el Sistema Aduanero de México y de las relaciones internacionales.

Ahora bien, al analizar desde la doctrina los anteriores conceptos y conjuntarlos sobre lo que el Gobierno mexicano ha concebido en algún momento como Seguridad Nacional mediante el Plan Nacional de Desarrollo, podemos concluir que el Estado mexicano carece de una concepción que, podría decir la doctrina, resultar arriesgado si tenemos en cuenta que ésta no es absoluta, objetiva, universal e inmutable, por el contrario, es relativa, subjetiva, particular y socialmente cambiante. Sin embargo, el Estado debe concebirla como una categoría ontológica, que, sin duda, encierra un carácter omnicomprensivo, total.

Para el Estado mexicano, la Seguridad Nacional se finca en la defensa de la Soberanía. Así, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se señala que el Poder Ejecutivo piensa que la base fundamental de la Seguridad Nacional, descansa en la defensa de la Soberanía.

En el citado Plan se estableció que: “La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con la independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado, ni poder exterior al que se subordine. En ejercicio de nuestra soberanía construimos y reconocemos intereses propios, nos proponemos metas colectivas, defendemos lo que nos atañe y promovemos el lugar de México en el mundo...El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior de fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio.” (PND 1995-2000: 9).

Esta concepción de tipo militarista se pone aún más de manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en donde se define la Seguridad Nacional de la manera siguiente: “Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos”. (PND 2001-2006, p. 93). La preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, sólo es posible por medio de las armas, no existen otras formas.

En la Administración de Vicente Fox Quesada, pese a las presiones internacionales, nunca entendieron ni se ocuparon de diseñar un concepto de Seguridad Nacional. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, elaborado por Administración del Sr. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, no establece qué debemos entender por Seguridad Nacional, por lo que el debate y la falta de unidad no permite que la Administración Pública Federal en general y particularmente el Sistema Aduanero de México, oriente sus políticas y estrategias en esta materia, aspecto que, sin duda abordamos y consideramos como parte de nuestra propuesta de reformas a la Ley Aduanera y que constituye uno de los ejes fundamentales.

Con la certeza de que, para mejor proveer nuestra visión, nos enfocamos en el análisis del orden jurídico nacional, estableciendo la concepción de éste, partimos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 15, 18, 19, segundo párrafo, 73, fracción XXIX-M, 76, fracción I, 89, fracciones VI y X, 104, fracc. I, 131 y 133); preceptos que escasamente se refieren las relaciones internacionales y al tema de la Seguridad Nacional e Internacional.

Resultó medular para la tesis, el análisis de la Ley de Seguridad Nacional, en donde el artículo 3, una vez más refrenda la concepción militarista, con ello, reafirmamos nuestro dicho en el sentido de que se carece de una visión de Estado. Resulta a todas luces necesario aportar una concepción de Seguridad Nacional; por lo que una vez más, consideramos que es necesario llenar esta laguna en la legislación que regula dicha materia.

Sumado a lo anterior, el análisis del *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el miércoles 29 de noviembre de 2006, desde nuestro punto de vista, dicho cuerpo normativo se circunscribe al establecimiento de acciones tendentes a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, es decir, una vez más se adopta una postura de corte militar y que se establecen amplias atribuciones al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), quien en todo momento fungirá como Secretario de cualquier Comité Especializado (artículo 21, último párrafo del Reglamento en cita).

Cabe advertir, que con esta acción reglamentaria del Ejecutivo, lo que se ha pretendido es más que nada, fortalecer y potencializar al CISEN con recursos humanos y financieros nunca antes vistos, medidas que contravienen cualquier acción tendente a optimizar los planes de austeridad y cuidado de los recursos públicos.

El anterior aserto se robustece cuando analizamos el *Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales*, publicado el 28 de mayo de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*. En donde el CISEN adquiere la titularidad de lo que el propio Acuerdo denomina Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno. De

esta forma, el Centro de Investigación, por mandato del citado Acuerdo, se subroga las facultades que expresamente tiene asignadas la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para reforzar lo anterior, analizamos los informes anuales entregados por el Gobierno de México a la OPAQ y al Consejo de Seguridad en los que el CISEN aparece como el contacto y la instancia que coordina las acciones de Seguridad Nacional como así se infiere de los informes que el gobierno mexicano ha enviado a los Organismos internacionales como la OPAQ y el Consejo de Seguridad de la ONU, como así también se demuestra en el informe BWC/MSP/2007/3 del 27 de noviembre de 2007, correspondiente a la Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB). Esta última acción sin duda, también deposita en el CISEN, facultades expresamente reconocidas a la Secretaría de Salud, que es la Dependencia coordinadora del Comité Nacional para la Seguridad en Salud.

En otro rubro, el análisis de las atribuciones de la Administración General de Aduanas, de su organización, del balance de la infraestructura y tecnología para la detección de mercancías de uso dual; así como el análisis comparativo de los Sistemas Aduaneros de Canadá, Chile y los Estados Unidos de América, resultaron de vital importancia, toda vez esto confirma nuestra hipótesis, en el sentido de que el Estado mexicano, no posee los mecanismos jurídicos aduaneros propuestos por los organismos internacionales, para facilitar y asegurar el comercio internacional que permitan garantizar la vida de las personas dentro y fuera del territorio nacional, la propiedad, así como la protección del medio ambiente, por lo que el orden jurídico aduanero se encuentra desfasado y no es compatible con los compromisos internacionales en materia de seguridad.

El análisis del Sistema Aduanero permitió, además, identificar los mecanismos que habrán de implementarse con el objeto de que éste posea los instrumentos

adecuados para enfrentar los retos del siglo XXI, por lo que los resultados de este estudio, nos llevan a la conclusión de que el orden jurídico nacional y, especialmente la legislación aduanera debe reformarse con base en dos ejes de acción:

- Primero, concebir al Sistema Aduanero de México en el marco o desde la perspectiva de la Seguridad Nacional e Internacional y;
- Segundo, lo que denominamos jurídico-científico-tecnológico. Ambos ejes deben armonizar como un todo y poner en movimiento al Sistema Aduanero de México en el siglo XXI.

El Capítulo Cuarto de esta Tesis contiene a detalle la propuesta de adecuación a la legislación aduanera con el objeto de cumplir las obligaciones internacionales para fortalecer el control fronterizo de las mercancías de uso dual, asegurar y facilitar el comercio mundial.

Las ideas que mediante la propuesta se sugieren, abordan todas, elementos jurídico-científico-tecnológico como lo hemos denominado, se visualiza en este sentido porque somos de la idea de que las adecuaciones del orden jurídico aduanero, debe ir acompañado de un paquete de acciones científico-tecnológicas y de recursos humanos comprometidos para lograr la adecuación y aplicación estricta de la Ley.

Referente al cumplimiento del objetivo planteado al inicio de esta Tesis, evaluamos que este se realizó de manera satisfactoria.

Cada uno de los cuatro capítulos en que se conforma la investigación ofrece un amplio conocimiento histórico-conceptual y aporta suficientes datos en cuanto al comercio internacional, los Organismos internacionales, el Derecho Internacional, particularmente el que se refieren a la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa.

El tema se enfocó no sólo desde la perspectiva puramente jurídica, sino también, desde el punto de vista de la economía y de otras disciplinas. Se visualizó en el contexto de los profundos cambios generados a partir de los incidentes de 2001 en los Estados Unidos de América y en otras latitudes del mundo y, en donde se plantea la necesidad de revisar el papel del Estado Nacional, la Soberanía y la seguridad Internacional en el contexto de la globalización mundial de la economía.

Sin duda, la investigación, modestamente puede constituir un punto de referencia que deja abierta la posibilidad de emprender futuras investigaciones en el campo del Derecho Aduanero, así como la seguridad aduanera.

Somos de la opinión de que, en la medida de las posibilidades, en que se difunda el contenido de esta investigación podría generar no sólo aportaciones cuantitativas sino también cualitativas acerca de la seguridad aduanera. La Academia y quienes tienen a su cargo los recursos y la toma de decisiones, deben tender a la búsqueda de los elementos que nos permitan conocer para perfeccionar el orden jurídico nacional y con esto, al Sistema Aduanero de México.

En referencia a los aportes y novedades de esta investigación, podemos señalar humildemente, teniendo en cuenta las limitaciones propias del autor, de las cuales asume su completa responsabilidad; quien estima, se han realizado algunas contribuciones que pueden resumirse de la manera siguiente.

La primera aportación, radica en la compilación con sentido analítico de la más nutrida información acerca del comercio internacional, sus teorías y la evolución del Sistema Aduanero de México.

La investigación se fincó fundamentalmente en el análisis de fuentes directas, que pueden servir para comentar, desarrollar o apoyar las diversas teorías sobre el derecho internacional y sugerir ideas, recomendaciones o hipótesis para futuros estudios.

La segunda contribución de la tesis, es la de ofrecer nuevos elementos para adecuar el Derecho Aduanero mexicano, utilizando como palancas los derechos y las obligaciones contraídas por el Gobierno de México mediante la firma y ratificación de las Convenciones, Tratados, Convenios, Acuerdos e Instrumentos internacionales enfocados en la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional, así como la Seguridad Nacional e Internacional. Medidas que coadyuven a fortalecer la seguridad de las personas, su patrimonio y al medio ambiente.

El tercer aporte de esta investigación está centrado en el análisis de los Tratados, las Convenciones, Acuerdos e Instrumentos internacionales referentes al control fronterizo de las mercancías consideradas de doble uso. Así como la vinculación que existe entre el orden jurídico internacional en esta materia y el orden jurídico nacional; para esto se tuvo en cuenta el contexto de la globalización de la economía mundial y los nuevos paradigmas emanados después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, quienes obligaron a los países, colocar en su agenda de las relaciones internacionales el tema de la seguridad internacional, así como la cooperación.

La cuarta aportación de nuestra investigación, ofrece un paquete de propuestas contenidas en el capítulo cuarto que, necesariamente, incluye no sólo las reformas jurídicas, sino que además considera el establecimiento de mecanismos de infraestructura, científico-tecnológico, equipamiento, capacitación del personal operativo de las aduanas del país, mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, que este sea digno, humano, permanente, que tengan las posibilidades de materializar la esencia humana, el conocimiento, la cultura, el esparcimiento, la convivencia con sus semejantes, así como la seguridad. Por ello es que se propone el establecimiento de un Estatuto Laboral que recoja estas premisas; sólo de esta forma, se podrá ofrecer a la sociedad un servicio aduanero de calidad, que

permita la seguridad y facilitación del comercio internacional lícito, acorde con los estándares que demanda el siglo XXI.

La quinta y última contribución de esta Tesis, es el estudio del Sistema Aduanero de México, concebido como un todo, en el que juegan un papel determinante la economía, la política, la sociedad, el mismo Derecho internacional, la concepción del Estado.

El Sistema Aduanero de México está vivo, es dinámico y se mueve de manera dialéctica. La investigación, si se observa, se aparta de las concepciones que lo conciben como un ente abstracto, sin vida ni movimiento, situación que sucede a menudo entre los estudiosos del tema aduanero, quienes lo analizan únicamente desde una postura *iuspositivista*, en la que siguen las estructuras de la Ley Aduanera, su Reglamento y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Con base en el anterior párrafo; se plantea la necesidad de expresar un punto de vista acerca de los aspectos metodológicos empleados en la investigación y que pudieran haber afectado el desarrollo de la investigación.

La combinación de lo general con lo particular y viceversa de lo particular a lo general, de lo cuantitativo a lo cualitativo, en un proceso ascendente de la investigación, permitió construir el marco teórico conceptual en cada una de las etapas de nuestro estudio. Se recopiló, clasificó y analizó cada una de las teorías, fenómenos jurídicos, sociales, políticos y económicos aportados por los materiales bibliográficos, documentales tanto nacionales como extranjeros, la Internet, y llevar a cabo conversaciones con personal de la Administración General de Aduanas, así como presenciar personalmente el quehacer en las aduanas del Norte del país, del Sur, del Golfo de México y del Océano Pacífico; sin duda, por la gran cantidad de información, existía el riesgo latente de desviarse tanto del objetivo como de la hipótesis planteada al inicio de la investigación.

No obstante lo anterior, lo acertado resultó ser la construcción conceptual desde la óptica histórica y de la totalidad del Sistema Aduanero de México. Esto fue crucial, toda vez que nos fue guiando a lo largo de la investigación e ir corroborando la hipótesis. Nos brindó la posibilidad de fundamentar el trabajo, interpretar y ordenar los datos obtenidos; por esto, somos de la opinión de que los resultados obtenidos podrían calificarse de positivos, pero al mismo tiempo deben profundizarse, elevando de esta manera, la calidad de la investigación.

De otra parte, surge la inquietud en el sentido de cuestionar el ¿qué podemos enlistar para mejorar la investigación y, en consecuencia al Sistema Aduanero de México?

La respuesta es que existe un gran listado; sin embargo, consideramos que lo más importante es lo Humano y no las cosas, razón por la cual, resulta necesario el diseño y empleo de una metodología que nos permita entender y solucionar las relaciones laborales, sistematizar las diversas variables que puedan afectar a aquéllas. Resolver esta premisa, permitirá que el Sistema Aduanero de México, realice el cabal cumplimiento de los derechos y las obligaciones contraídos por el Titular del Poder Ejecutivo, mediante la firma de los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Convenios e Instrumentos Internacionales, particularmente aquellos que versan sobre la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional, sobre todo, del flujo lícito de aquellas mercancías consideradas de doble uso.

En último lugar, por lo que hace a la evaluación de la diversidad de fuentes, materiales bibliográficos y documentales empleados en la investigación, debemos admitir que no ha sido aprovechado con todo el rigor científico, en razón de la abundancia y de un claro sesgo ideológico que muchos materiales contienen, derivado sin duda, de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y que sirvieron de pretexto para que la política de George W. Bush, tamizara sus relaciones internacionales con el fenómeno del terrorismo. Este hecho permeó

toda su política exterior e impuso en la agenda internacional el tema de la seguridad que para muchos Estados, incluido el mexicano que, como se ha dicho, carecía de una estrategia que vislumbrara el tema de la Seguridad Nacional e Internacional.

Es posible que a la luz de un análisis objetivo, sistemático y científico, nos centremos en el tema de la Seguridad y cooperación internacional para el control fronterizo de mercancías de doble uso que puedan desviarse para la fabricación de Armas de Destrucción en Masa, sin perder de vista el tratamiento jurídico que el tema merece que, como se afirma en esta investigación, el mundo ha cambiado y con él, también los paradigmas del Derecho.

Se podrá observar que en todo el trayecto de esta investigación, ese inmenso océano de información hizo evidente que la tesis se encuentre sumamente cargada, que podría resultar tediosa su valoración; sin embargo, esto obedece a la trayectoria del autor, de sus vivencias en el mundo aduanero. Es posible que esta abundancia de información pudiera restarle importancia y actualidad al tema que nos ocupa, lo que también se traduciría en una falta de novedad que coadyuve a búsqueda de propuestas para hacer más eficiente al Sistema Aduanero de México, con humildad se apela a la benevolencia de quienes habrán de evaluar la investigación.

II.- Temas que requieren de una mayor investigación a corto y mediano plazo

Desde luego, nuestra investigación, aunque fue ambiciosa, no le fue posible visualizar toda la temática que encierra el Sistema Aduanero de México, por lo que todavía debe reflexionarse que ante la globalización de la economía mundial, el auge del orden jurídico internacional sobre el nacional y sobre la preeminencia de uno sobre el otro; del cuestionamiento de la existencia o no de los Estados Nacionales, de la necesidad de redefinir la Nación, el Estado y la Soberanía

Nacional e internacional; del impacto de la globalización en el Derecho y el surgimiento de los nuevos paradigmas en este ámbito.

Después del 11 de septiembre de 2001, el mundo ya no es igual, se han trastocado todos los ámbitos de la sociedad, que van desde la cultura, la economía, el Derecho, la protección del medio ambiente, el comercio internacional de las mercancías de doble uso entre las que destacan los materiales nucleares y radiológicos, las sustancias y precursores químicos, los explosivos y agentes biológicos, la ciencia y la tecnología, el respeto a los derechos humanos, la cooperación internacional; todo ha cambiado, de ahí que los temas que hemos enunciado en el párrafo anterior deben estudiarse en su exacta dimensión para que, tomándolos como marco, se profundice en el estudio del Sistema Aduanero de México para hacerlo más concordante con el mundo del siglo XXI.

Existe la necesidad de estudiar y profundizar desde la óptica histórico-jurídica el problema del contrabando de mercancías, somos de la opinión que los resultados serían de utilidad para diseñar estrategias que permitan la persuasión y en su caso la represión de tal conducta.

Por otra parte, resultaría significativo, el análisis de los mecanismos para el diseño de una concepción clara, transparente y democrática con relación a la Seguridad Nacional y en este contexto, examinar la agenda de riesgos a la Seguridad Nacional y, en ella, qué lugar ocupa el control fronterizo de las mercancías de uso dual, así como la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional.

Las conclusiones serían de gran valía para el esbozo de los esquemas que permitan el ejercicio de los derechos y obligaciones del Estado mexicano en virtud de los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Convenios e Instrumentos Internacionales suscritos por el Presidente de la República, aprobados por la Cámara de Senadores e incluso colocaría en el centro de las investigaciones, el

carácter dislocador del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, queda en la mesa de los debates el rol que desempeñará el CISEN, convertido en Autoridad Nacional para efectos de la aplicación de la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción* y la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío, para la Fabricación de Armas Químicas*.

De la conveniencia o no, de que la Dependencia encargada entre otras de la Seguridad interna del Estado mexicano, tenga rostro y funja como una autoridad administrativa frente a los particulares. Salta a la vista la siguiente inquietud: ¿El CISEN con tal investidura coadyuvaría en el control y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional o, por el contrario, lo entorpecería y pondría entredicho los principios de la Organización Mundial del Comercio y de la Organización Mundial de Aduanas?.

Control y facilitación, son dos categorías antagónicas, resolver dicha contradicción debe ser facultad del Sistema Aduanero, quien por mandato de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Aduanera, las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras; el debate entonces, queda en la mesa.

Siendo esta la situación, se hace necesario un estudio novedoso, que permita la concatenación y articulación entre los Planes Nacionales de Desarrollo, los Planes Sectoriales y los Programas de Modernización de Aduanas, en los que tenga que ver el tema de la Seguridad Nacional e Internacional, así como la Cooperación con los Sistemas Aduaneros de otros países. De supeditar las acciones que conjunta o separadamente pacten éstos a través de los Acuerdos y Convenios Bilaterales;

privilegiando en todo momento que a la sociedad mexicana se le brinde la rendición fluida de cuentas, transparente, sin subterfugios y sencilla.

Ahora bien, la inmensa cantidad de argumentos que se han planteado para futuras investigaciones no concluyen aquí, forman parte de un mundo inmenso pero que son un rápido vistazo de los temas que deben estudiarse con la mayor profundidad y rigor científico.

Para terminar, diremos que una de las pretensiones de la investigación, fue la de modestamente vislumbrar la posibilidad de construir un entramado que permita a futuros investigadores, abordar el tema de la seguridad aduanera; vistas así las cosas, diremos que la tesis cumple con dicho propósito.

III.- Comprobación de la hipótesis propuesta en el Protocolo de la investigación

Se ha sostenido en la hipótesis de nuestra investigación que si el Estado mexicano, no posee los mecanismos jurídicos aduaneros propuestos por los Organismos internacionales, para facilitar y asegurar el comercio internacional que permita garantizar la vida de las personas dentro y fuera del territorio nacional, la propiedad, así como la protección del medio ambiente; entonces el orden jurídico aduanero se encuentra desfasado y no es compatible con los compromisos internacionales en materia de seguridad.

Es claro que la lucha por la preeminencia entre la norma y el hecho es más que relevante en la transformación del marco jurídico nacional, y más en cuestiones como el manejo y control fronterizo de las mercancías de uso dual. De ahí que, si el Estado mexicano no cuenta con el marco jurídico nacional, entonces no existirán las condiciones de posibilidad para la protección de la sociedad y de los recursos de la nación y, en consecuencia, el país se verá afectado por las sanciones que podrían fincar los Organismos internacionales.

Esta hipótesis queda demostrada en la práctica y desde una perspectiva histórica (1900-2009) y como lo demuestra la documentación oficial tanto nacional como de los Organismos internacionales analizada. El estudio de las múltiples fuentes bibliográficas; la legislación internacional y nacional; así como la visita a las aduanas de Tijuana, Baja California Norte, Nogales, Sonora, Reynosa y Matamoros, Tamaulipas, del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, la México (Pantaco), Ciudad Hidalgo, Chiapas, Toluca, Estado de México y Veracruz, Ver.; de la misma forma, se mantuvo conversaciones con personal de la Administración General de Aduanas.

Cabe destacar que no se pretende señalar que la investigación está acabada y no admite argumentos en contrario. Estamos abiertos a las críticas, observaciones y correcciones a que haya lugar como resultado de las aportaciones que realicen otros estudiosos del tema que nos ocupa o bien, que surjan hechos o documentos que demuestren una realidad diferente a la que esta investigación ha dibujado.

Ahora bien, debemos señalar que, pese a los esfuerzos que realiza el Sistema Aduanero de México, tomando medidas de tipo administrativo para coadyuvar en la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa; para facilitar y asegurar la cadena de suministros del comercio internacional, particularmente el comercio lícito de las mercancías de doble uso; de contribuir en la preservación de la Seguridad Nacional; de fortalecer la cooperación e intercambio de información con sus socios comerciales; de invertir grandes cantidades de recursos materiales y financieros en infraestructura y tecnología no intrusiva.

Se hace necesario dotar al Sistema Aduanero de México de las normas jurídicas que le permitan dar cumplimiento a los derechos y obligaciones emanados de los Tratados, Convenciones, Acuerdos, Convenios e Instrumentos internacionales sobre esta materia.

Es conveniente que el Sistema Aduanero de México se conciba en el orden jurídico nacional como una Institución de la Seguridad Nacional como ya se hizo con el Instituto Nacional de Migración (DOF 18 de mayo de 2005). Tal posibilidad existe si tenemos en cuenta que la Administración General de Aduanas, forma parte del Consejo de Seguridad Nacional; del Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales; coordina las acciones en materia aduanera de los Grupos de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Guatemala (GANSEF) ahora GANSEG y GANSEF México-Belice y; finalmente, es partícipe de las iniciativas establecidas en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

El SAM como una Dependencia de la Administración Pública Federal, reconocida como una instancia de Seguridad Nacional, que controle la elaboración de mercancías, su consumo, desarrollo, conservación, empleo, posesión, tenencia, propiedad, transporte, confinamiento, destino, instalaciones industriales, tecnología y equipos de producción; vistos desde la óptica de la Seguridad Nacional e Internacional, podrá asegurar y facilitar el flujo del comercio mundial, proteger la vida de las personas, su patrimonio, así como el medio ambiente.

Podemos agregar a nuestras conclusiones que, el Sistema de Aduanas de México, con los retos que tiene frente al siglo XXI, debe concentrar todas aquellas funciones que se encuentran atomizadas en diversas Dependencias de la Administración Pública Federal (Gobernación, Salud, Agricultura, Ganadería y Pesca, Economía, CICOPLAFEST, etcétera) y que constituyen una falta de coordinación y conectividad tecnológica para el intercambio de información, verificación documental, de transporte, mercancías, destino, lugar de ingreso o salida del territorio nacional en tiempo real por cualquiera de las cuarenta y nueve aduanas ubicadas en todo el país. Coordinación y conectividad que, además, debe existir por mandato de la Ley, entre las autoridades aduaneras con el resto

de los sujetos del comercio internacional (empresas de mensajería, almacenes de depósito, agentes y apoderados aduanales, validadores, transportistas, navieros, empresas de ferrocarril, aéreas, empresas del segundo reconocimiento, el Valunet, entre otros tantos más). De igual forma, coordinación e intercambio de información con los Sistemas Aduaneros miembros de la Organización Mundial de Aduanas.

Recientemente, como se detalla en la tesis, se sometió a la aprobación del Congreso de la Unión la *Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío, para la fabricación de armas químicas (LFCSQ)*, es un intento por adecuar el orden jurídico internacional con el nuestro, lo que se pretende con dicha ley, es regular la aplicación de la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción*. Como ejercicio parece un excelente propósito y un claro ejemplo de la forma en que se circunscriben los derechos y obligaciones del Estado mexicano establecidos en la Convención de referencia.

No obstante el interés del Poder Ejecutivo de que el Congreso de la Unión aprobara la LFCSQ, para concretizar la inserción dentro del orden jurídico nacional de la citada Convención, se hace necesario todavía más aún, el establecimiento desde la perspectiva aduanera, de Leyes, Estatutos, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Programas, Lineamientos, Bases, Reglas, Procedimientos, Oficios Circulares, Criterios, Notas y Avisos, sobre esta materia.

La Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2009, es una muestra del Estado mexicano, de su disposición para trazar un camino que pueden seguir las demás normas jurídicas que se refieren a las materias nucleares, radiológicas, biológicas y explosivas, en donde habríamos de sumar, las que versan con la materia ecológica y la protección del medio ambiente.

Como lo hemos sostenido, sin ánimos de restar la gran importancia que tiene el carácter coordinador del CISEN en la Seguridad Nacional, éste debe, en todo caso, renunciar a las facultades que le corresponde ejercitar al Sistema Aduanero de México quien cuenta con el personal y los equipos tecnológicos que se requieren para dar cumplimiento a la Ley en comento.

Para finalizar, diremos que esta investigación, los resultados que arroja y las conclusiones que se sustentan, de ninguna manera pretenden ser definitivas, son tan sólo una reflexión sobre un tema que merece ser analizado desde otras perspectivas del conocimiento, con nuevas herramientas de análisis que posibiliten a los investigadores obtener nuevas explicaciones y generar un mayor conocimiento.

Sin duda, estamos conscientes de que esta investigación se puede mejorar, enriquecer, corregir, refutar o, habrá quienes la anatemicen, de cualquier manera, esperamos que esto ocurra porque ello será muestra que no quedará en el olvido en algún librero.

Si, por el contrario, se emplea como un eslabón para la generación de nuevos conocimientos con relación al Sistema Aduanero de México frente a los retos del siglo XXI, entonces la investigación, habrá cumplido el objetivo que anhelamos: contribuir al conocimiento para establecer los mecanismos que permitan la concatenación del orden jurídico nacional con el internacional para coadyuvar en la no proliferación de las Armas de Destrucción en Masa, mediante el control fronterizo de la seguridad y facilitación de la cadena de suministros del comercio internacional lícito de mercancías de doble uso, proteger la vida de las personas, su patrimonio y el medio ambiente; así como la de fortalecer la seguridad y cooperación internacional con los mismos propósitos.

Deseamos entonces que esta tesis, sirva a futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

AAADAM (1998). Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C. *Organización Mundial del Comercio GATT 1947 GATT 1994*. Compilación a cargo del A.A. Lic. Andrés Rohde Ponce. México, 734 páginas.

Aduana México (2006). *Seguridad en el flujo comercial de materiales radiactivos, sustancias químicas y agentes biológicos. Interdic/Radacad adiestramiento internacional en seguridad fronteriza: México. Memoria*, México, publicado por el Servicio de Administración Tributaria-Administración General de Aduanas, 108 páginas.

Aguayo Quezada, Sergio (2001). *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Edit. Grijalbo, 413 páginas.

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (compiladores) (1990). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Edit. Siglo XXI editores, 416 páginas.

Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey (coords.) (1997). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Edit. Siglo XXI, 346 páginas.

Aguilar Monteverde, Alonso (2002). *Globalización y Capitalismo*, México, Edit. Plaza & Janes, 469 páginas.

Álvarez Gómez-Pallete, José María (2002). *La Organización Mundial de Aduanas y sus Convenios*, México, Editado por el Centro de Investigación Aduanera y de

Comercio Internacional (CIACI), la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), 294 páginas.

Arteaga Nava, Elisur (2006). *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Edit. Oxford, 915 páginas.

Attali, Jacques (1994). *Europa(s)*. «*Europa, si bien se mira, no existe...Existen en cambio, Europas*», España, Edit. Seix Barral, 189 páginas.

Attali, Jacques (2007). *Karl Marx o el espíritu del mundo*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 446 páginas.

Basaldúa, Ricardo Xavier (1992). *Derecho Aduanero. Parte General, Sujetos*. Buenos Aires, Argentina, Edit. Abeledo-Perrot, 556 páginas.

Beck, Ulrich (2004). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*. España, Edit. Paidós, 224 páginas.

Beck, Ulrich (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, España, Edit. Paidós, 263 páginas.

Benz Wolfgang y Graml Hermann (1992). *El siglo XX. II Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982*. Tomo 2, 4ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 581 páginas.

Brading, D.A. (2004). *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, 7ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 498 páginas.

Burgoa Orihuela, Ignacio (2003). *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 7ª edición, México, Edit. Porrúa, 488 páginas.

Calderón Martínez Antonio (1966). *De la ALALC al Mercado Común Latinoamericano. Análisis de algunos problemas para la formación de la Tarifa Externa Común*. México, Edit. Publicaciones Especializadas, S.A. 181 páginas.

Calva, José Luis (Coordinador) (2007). *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, Volumen 1, México, Edit. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 355 páginas.

Calva, José Luis (Coordinador) (2007). *México en el mundo: inserción eficiente*, Volumen 3, México, Edit. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 248 páginas.

Carpizo, Jorge (2003). *Estudios Constitucionales*, 8ª edición, México, Edit. Porrúa, 607 páginas.

Carré de Malberg, R. (2001). *Teoría General del Estado*, 2ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica-UNAM-Facultad de Derecho, 1327 páginas.

Carvajal Contreras, Máximo (1998). *Derecho Aduanero*, 6ª edición, México, Edit. Porrúa, 495 páginas.

Cassirer, Ernst (1985). *El Mito del Estado*, 5ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 362 páginas.

Castañeda, Jorge (1995). *Obras Completas Tomo I*. Naciones Unidas, México, Edit. Colegio de México-Secretaría de Relaciones Exteriores, 586 páginas.

Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, A. C. (2000). *Las Aduanas de México*, México, Edit. CIACI, 191 páginas.

Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda *Clasificación del Sistema Armonizado de Designación y Codificación Mercancías*, 2a. edición, Madrid, España.

Consejo de Cooperación Aduanera, *“Breve Información”*, Enero de 1988 y 1990, Bruselas, Bélgica.

Consejo de Cooperación Aduanera, *“Introducción al Sistema Armonizado”*, 1986, Bruselas, Bélgica.

Consejo de Cooperación Aduanera, Doc. 31.9065, Bruselas 19 de noviembre de 1984.

Convenio de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Convenio que crea al Consejo de Cooperación Aduanera.

Convenios de la Definición del Valor de Bruselas.

Cordera, Rolando (1985). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, selección, 2ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 814 páginas.

Cosío Villegas, Daniel (1989). *La cuestión arancelaria en México*, volumen III, 1ª edición facsimilar, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía, 101 páginas.

Coutinho, Carlos Nelson, (1986). *Introducción a Gramsci*, México, Edit. Nueva Era, 173 páginas.

Cueva, Mario de la (1986). *La Idea del Estado*, 3ª edición, México, Edit. UNAM, 414 páginas.

Curzon, Gerard (1969). *La diplomacia del comercio multilateral. El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las naciones*. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 405 páginas.

Chacholiades, Miltiades (2000). *Economía Internacional*, 2ª edición, México, Edit. Mc Graw-Hill, 674 páginas.

Chávez Orozco Luis (1936). *Páginas de Historia Económica de México*, edición de la Oficina de Publicaciones de la SEP, 51 páginas.

Chávez Orozco, Luis (1947). *Historia de México (1808-1836)*, México, Edit. Patria, 660 páginas.

Chávez Orozco, Luis (1958). *El Comercio de España y sus Indias*. Colección de Documentos para la Historia del Comercio Exterior de México, volumen I, México, Edit. Publicaciones del Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., 146 páginas.

Day, Clive (1941). *Historia del Comercio*, Tomos I y II, 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 732 páginas.

De la Peña, Sergio, Aguirre Teresa (2006). *De la Revolución a la Industrialización*, Coordinador Enrique Semo, México, Edit. UNAM-Océano, 543 páginas.

De Olloqui, José. (2003) *Problemas Jurídicos y Políticos del Terrorismo*, México, Edit. UNAM, 350 páginas.

Del Palacio Díaz, Alejandro (1986). *Teoría Final del Estado*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 211 páginas.

Dell Sydney (1965). *Bloques de Comercio y Mercados Comunes*. 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 319 páginas.

Diccionario de la Lengua Española, vigésima segunda edición, Real Academia Española, 2003, Edit. Espasa Calpe, S.A., 2003. Edición electrónica. Versión 1.0.

Diccionario Enciclopédico Quillet en ocho tomos, 9ª edición, México, Edit. Cumbre, 1978.

Diccionario Jurídico Mexicano A-CH, 7ª edición, México, Edit. Porrúa-UNAM, 1994.

Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de España (1988).

Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales de España (1986), *“Introducción al Sistema Armonizado”*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, 1ª edición, Madrid, España.

Duverger, Maurice (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª edición, México, Edit. Ariel Barcelona, reimpresión exclusiva para México por Editorial Planeta Mexicana, 639 páginas.

Efimov, Galkine, Zoubok (1962). *Historia Moderna de 1642 a 1918*, México, Edit. Grijalbo, 417 páginas.

Ellsworth P. T. (1966) *Comercio Internacional*, 4ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 566 páginas.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Madrid, España, Tomo II, Edit. Espasa-Calpe, 1987, 1062 páginas.

Engels Federico (1970) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Edit. Progreso. 215 pp.

Engels, Federico (1974). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Buenos Aires, Argentina, Edit. Esencias, 261 páginas.

Faria, José Eduardo (2001). *El Derecho en la Economía Globalizada*, Madrid, España, Edit. Trotta, 283 páginas.

Ferrajoli, Luigi (2006). *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, 5ª edición, Madrid, España, Edit. Trotta, 180 páginas.

Fix-Zamudio, Héctor, (2005). *Tendencias actuales del Derecho Comparado en: Metodología del Derecho Comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, José María Serna De la Garza (Coordinador), México, Edit. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 524 páginas.

Fix-Zamudio Héctor (1981) *Justicia constitucional y régimen democrático en Iberoamérica*”, en *Revista Mexicana de Justicia PGR*, No. 10, Vol. II, enero-febrero pp. 7-24.

Fraga, Gabino (2007). *Derecho Administrativo*, 46ª edición, México, Edit. Porrúa, 506 páginas.

García Máñez, Eduardo (1972) *Introducción al estudio del Derecho*, 20a. ed., México, Edit. Porrúa. 444 pp.

García-Pelayo, Manuel (1996). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 10ª reimpresión, España, Edit. Alianza Universidad, 224 páginas.

George, Susan (2002). *Pongamos a la OMC en su sitio*, Barcelona, Edit. Icaria Más Madera, 115 páginas.

Góngora Pimentel, Genaro David (2004). *Introducción al Juicio de Amparo*, 10ª edición, México, Edit. Porrúa, 686 páginas.

Gramsci, Antonio (1977). *Pasado y Presente (Cuadernos de la Cárcel)*, España, Edit. Granica-Editor, 285 páginas.

Gramsci, Antonio (1986). *Cuadernos de la cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*, Tomo 1, 2ª edición, México, Edit. Juan Pablos Editor, 334 páginas.

Gudynas Eduardo y Buonomo Mariela (2007), *Integración y Comercio, Diccionario Latinoamericano de Términos y conceptos*, Montevideo, Edit. Coscoroba, ediciones, versión electrónica en: <http://www.integracionsur.com/publicaciones/DicclntComercio.html>

Habermas Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, España, Edit. Paidós, 259 páginas.

Hamilton A. J. Madison y Jay (1987) *El Federalista*, prólogo de Gustavo R. Velasco, 4a. reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica. 430 páginas.

Hauriou, André (1980). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, 2ª edición, Barcelona, España, Edit. Ariel, 1100 páginas.

Hegel Georg W. F. (1985) *Filosofía del Derecho*, 2a. de. México, Edit. UNAM. 340 páginas.

Heller, Hermann (1987). *Teoría del Estado*, 12ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 341 páginas.

Heller, Herman (1965). *La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional*, México, Edit. UNAM, 313 páginas.

Herrera-Lasso M. (coord.) y Guadalupe González G., Jorge Alberto Lozoya, Olga Pellicer, Francisco Suárez Dávila, Jorge E. Tello Peón (2006). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 401 páginas.

Herrera-Lasso, Luis y Alejandro Becerra Gelóver. *Seguridad fronteriza en la relación México-Estados Unidos: un balance 2001-2006* en Méndez B. Luis H. y Marco Antonio Leyva P. (2007). 2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo, Tomo I. El carácter híbrido del Estado Mexicano, México, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Ediciones EÓN, Generación Ciudadana, UAM-Xochimilco, 248 páginas.

Hobbes, Thomas (2006). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, 14ª reimpression, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 618 páginas.

Hobsbawm Eric (2003). *Historia del siglo XX 1914–1991*, 6ª edición, Barcelona, España, Edit. Crítica, 614 páginas.

Huntington, Samuel P. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, España, Edit. Paidós Surcos I, 487 páginas.

Ianni, Octavio (2006). *Teorías de la Globalización*. 7ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 184 páginas.

Ibarrola, Javier (2003). *El ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*. México, Edit. Océano, 457 páginas.

Ilich Vladimir, Lenin, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, en Obras Escogidas, tomo I, Moscú, Edit. Progreso.

Ilich Vladimir, Lenin (1986). *Obras completas*, Tomo 39, Moscú, Edit. Progreso Moscú, 631 páginas.

Inglehart, Ronald, Miguel Basáñez y Neil Nevitte (1994). *Convergencia en Norteamérica: comercio, política y cultura*, México, Edit. Siglo XXI.

Jellinek, Georg (2004). *Teoría General del Estado*, 2ª reimpression, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 687 páginas.

Johnson Larry D. (2002). *Tratados contra el Terrorismo Nuclear. El marco jurídico mundial podría marcar la diferencia*. Boletín del OIEA, número 44/1/2002.

Kellenbenz, Hermann (1978). *El desarrollo económico de la Europa continental (1500-1750)*, 2ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 369 páginas.

Kelsen Hans (1965). *Principios de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Argentina, Edit. Ateneo, 397 páginas.

Kelsen, Hans (1983). *Teoría Pura del Derecho*, 3ª reimpresión, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 364 páginas.

Kelsen, Hans (1988). *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimpresión, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 478 páginas.

Keynes, John Maynard (2006). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*; trad. de Eduardo Hornedo, 1ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 413 páginas.

Kisselev Sergei, (2004). *Historia de las Armas Químicas y del Desarme Químico*, Compendio informativo de la OPAQ para las Autoridades Nacionales, No. 2, enero de 2004, Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

Köhler, Horst. *Hacia una mejor globalización*. Director Gerente del Fondo Monetario Internacional Discurso de aceptación del título de Profesor Honoris Causa de la Universidad Eberhard Karls Tubinga, 16 de octubre de 2003.

Kubli-García, Fausto (2005). *La incorporación del Derecho internacional en los países de América del Norte: Canadá, Estados Unidos de América y México* en Ricardo Méndez Silva (Coodinador). *Derecho y Seguridad Internacional*. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, Edit. UNAM, 674 páginas.

Kuhn, Thomas S (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*, 3ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 360 páginas.

Kuri Gaytán, Armando (2007). *La globalización ayer y hoy en Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*. Agenda para el Desarrollo, volumen 1.

José Luis Calva (coordinador), México, Edit. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 355 páginas.

Lerdo de Tejada, Miguel (1967). *Comercio exterior de México desde la Conquista hasta hoy* (edición facsimilar de 1853), México, Edit. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., 311 páginas.

Lodding, Jan (2002). *La no proliferación de las armas nucleares y la seguridad física nuclear Acuerdos de salvaguardias del OIEA y protocolos adicionales*, OIEA, septiembre 2002, elaborado por, EXPO. Editado por David Kinley III, MTPI.

Luhmann, Niklas (2002). *El Derecho de la Sociedad*. México, Coedición Universidad Iberoamericana-Instituto de Estudios Superiores de Occidente, UNAM, IIJ-UNAM, 673 páginas.

Macedo, Pablo (1989). *Evolución Histórica de México*, Edición Facsimilar, México, Edit. UNAM, 621 páginas.

Malpica de la Madrid, Luis (1979). *¿Qué es el GATT?* México, Edit. Grijalbo. 516 páginas.

Maquiavelo, Nicolás (1971). *El Príncipe*, 1ª edición, México, Edit. Porrúa, 53 páginas.

Maquiavelo, Nicolás (Edición Electrónica 2004) *El Príncipe*. Edición Original: Florencia 1513, en <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/>, consultada el 27 de febrero de 2009.

Marcos Buzo de la Peña, Ricardo (1997). *La integración de México al Mercado de América del Norte*, México, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 463 páginas.

María Carreño, Alberto (1958). *Breve Historia del Comercio*. 3ª ed. México, Edit. Porrúa, 361 páginas.

Marín Bosh, Miguel (2004). *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Relaciones Exteriores, 303 páginas.

Marx Carlos (1971) *Obras escogidas*, Moscú, Edit. Progreso, 2 Tomos, 662 pp.

Marx Carlos y Federico Engels (1951). *Obras Escogidas*. Tomo I, Moscú, Edit. Ediciones en Lenguas Extranjeras, 638 páginas.

Marx Carlos y Federico Engels (1972). *Correspondencia*, 3 tomos, México, Edit. Ediciones de Cultura Popular.

Marx, Carlos (1986). *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, 2ª ed. México, Edit. Siglo XXI editores, 410 páginas.

Marx, Carlos (2008). *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Tomo I, 4ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 849 páginas.

Méndez B., Luis H. y Leyva P., Marco Antonio (coordinadores) (2007). *2000-2006 Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo, Tomo I. El carácter híbrido del Estado Mexicano*, México, Edit. UAM-Azcapotzalco-Ediciones EÓN-Generación Ciudadana-UAM-Iztapalapa, 248 páginas.

Méndez Silva, Ricardo (coordinador) (2005). *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Edit. UNAM, 674 páginas.

Meyer, Lorenzo (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Edit. Océano, 282 páginas.

Millet, Montserrat (2001). *La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC*, Colección Estudios Económicos, Número 24, Servicios de Estudio, España, edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es, 360 páginas.

Mingst, Karen (2007). *Fundamentos de las relaciones internacionales. Colección de Estudios Internacionales*. 1ª reimpresión, México, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), 600 páginas.

Mitropolski D., Zubritski y V. Kerov (1973). *Compendio de Historia y Economía*. 4ª edición, México, Edit. Ediciones de Cultura Popular, 386 páginas.

Mun, Thomas Samuel (1954). *La Riqueza de Inglaterra por el Comercio Exterior. Discurso acerca del Comercio de Inglaterra con las Indias Orientales*. 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 213 páginas.

Muro Orejón, Antonio (1989). *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa-Escuela Libre de Derecho, 312 páginas.

National Security Law Second Edition John Norton Moore Robert F. Turner en <http://www.cap-press.com/pdf/1305.pdf> (consultada el 28 de enero de 2009).

Nitsche, Roland (1971). *El dinero*, Barcelona, España, Edit. Moguer, S.A., 127 páginas.

O. Rabasa, Emilio (2005). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Edit. UNAM, 294 páginas.

Ojeda, Mario (1984). *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª edición, México, Edit. El Colegio de México, 220 páginas.

OMA. Organización Mundial de Aduanas (2004). *Acuerdo Marco De Estándares Para Asegurar Y Facilitar El Comercio Internacional. Anexo I*. versión número. 1.0. Doc. SP0166E1, Bruselas, Edit. Consejo de Cooperación Aduanera, 15 páginas.

Organismo Internacional de Energía Atómica (2003). *Glosario de Términos Nucleares* (versión electrónica en formato pdf).

Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) (2002), *La proscripción de las armas nucleares en La América Latina. Artículo presentado en Conmemoración del Vigésimo Aniversario de la Apertura a Firma del Tratado de Tlatelolco 1967 – 1987 por el Embajador Alfonso García Robles*, México, Editado por la OPANAL, 23 páginas.

Organización de las Naciones Unidas (1981). ABC de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/aboutun/ABC/index.html> (consultada el 30 de octubre de 2008).

Organización Mundial del Comercio (2007). *Informe sobre el comercio mundial 2007*, ISBN 978-92-870-3403-8, impreso en Suiza. Email: publications@wto.org
Organización Mundial del Comercio, 472 páginas.

Ortiz Mena, Antonio (2000). *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*. 1ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica-Colegio de México, 408 páginas.

Ortiz Wadgymar, Arturo (1999). *La nueva economía mundial*, México, Edit. Colección Jesús Silva Herzog. Miguel Ángel Porrúa, 134 páginas.

Ots y Capdequí, José María (1968). *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*, España, Edit. Aguilar, 367 páginas.

Owen, Roger/Bob Sutcliffe (1978). *Estudios sobre la teoría del imperialismo*, 1ª edición en español, México, Edit. Era.

P. Day, Jhon (1940). *Historia Económica Mundial, 1914 a 1939*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 232 páginas.

Palacio Díaz Alejandro del. (1986) *Teoría Final del Estado*, México, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 211 pp.

Pardinas Felipe (1999). *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, 36ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 242 páginas.

Pérez Miranda, Rafael (Coordinador) (1995). *Integración y Derecho Económico, Memorias del Coloquio "Derecho Económico y Político de Integración"*, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 173 páginas.

Pirenne, Henri (1970). *Historia económica y social de la Edad Media*. 10ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 267 páginas.

Polanyi, Karl (1997). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Montevideo, Uruguay, Edit. La Piqueta., 466 páginas.

Popper, Karl (1994). *En busca de un mundo mejor*, España, Edit. Paidós, 314 páginas.

Posner, Richard A. (2007). *El análisis económico del Derecho*, 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1120 páginas.

Poulantzas, Nicos (1991). *Estado, Poder y Socialismo*, 8ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 326 páginas.

Prebisch, Raúl (1964). *Nueva Política Comercial para el Desarrollo. Informe a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 148 páginas.

Rabasa, Emilio O. (Coord.) (2005). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Edit. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 294 páginas.

Ramos García, José María y Ofelia Woo Morales (coords.) (2004). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos-Canadá*, México, Edit. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

Resumen de Una Visión de la Modernización de México, Tomo II. 1ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 937 páginas.

Reuter, Paul (2001). *Introducción al derecho de los Tratados*, 2ª edición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 356 páginas.

Reyes Heróles, Jesús (1989). *La Carta de La Habana*. 1ª edición facsimilar, Clásico de la Economía Mexicana, México, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 194 páginas.

Reynoso Castillo, Carlos (2006). *Derecho del Trabajo*, panorama y tendencias, México, Edit. Cámara de Diputados-UAM, Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa, 815 páginas.

Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. El espíritu de la ley de Seguridad Nacional, versión electrónica: <<http://www/lacrisis.com.mx/segunac141105.htm>> (consultada el 18 de junio de 2006).

Rodríguez Sumano, Abelardo (2008). *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, México, Edit. Taurus, 432 páginas.

Roemer, Andrés y Buscaglia Edgardo (compiladores) (2005). *Terrorismo y Delincuencia Organizada. Un enfoque de Derecho y Economía*, México, Edit. UNAM, 225 páginas.

Rohde Ponce, Andrés (2001). *Derecho aduanero mexicano*. 2 Tomos, 1ª reimposición, México, Edit. Ediciones Fiscales ISEF, 990 páginas.

Roll, Eric (1969). *Historia de las doctrinas económicas*, 6ª reimposición, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 489 páginas.

Roos, Alf (2006). *Sobre el Derecho y la Justicia*, 3ª edición, Buenos Aires, Edit. Eudeba, 472 páginas.

Rousseau, Jean Jacques (2004). *El Contrato Social*, 6ª reimposición, Colombia, Edit. Panamericana, 237 páginas.

Rozo Bernal, Carlos A (1993). *La integración Europea. Del Acta única al Tratado de Maastricht*, México, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 211 páginas.

Sabine, George H. (2006). *Historia de la Teoría Política*. 7ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 697 páginas.

Salazar, Ana María (2008). *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, México, Edit. Punto de Lectura, 526 páginas.

Salgado Rabadán, Abel (2001). *Aspectos Fundamentales del Comercio Exterior, un enfoque heterodoxo*, 1ª edición, México, Edit. Instituto Politécnico Nacional, 302 páginas.

Salvatore Dominick (2001). *Economía Internacional*. 4ª Ed. Colombia, Edit. Mc Graw-Hill, 334 páginas.

Schaposnik, Eduardo Carlos (1978). *Las relaciones económicas internacionales y América Latina*. Caracas, Venezuela, Edit. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 679 páginas.

Schiavon, Jorge A., Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera, editores (2006). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores-Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE, 644 páginas.

Schmelkes, Corina (1999). *Manual para la presentación de Anteproyectos e informes de investigación, Tesis*, México, Edit. Oxford University Press, 206 páginas.

Schmidt, Georg Max (1927). *Historia del comercio mundial*. Barcelona, España, Edit. Labor, S.A., 208 páginas.

Schmitt, Carl (1932). *El Concepto de lo Político*, versión electrónica, en http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/CarlSchmitt/CarlSchmitt_ElConceptoDeLoPolítico.htm#PageTop (consultado el 23 de febrero de 2009).

Seara Vázquez, Modesto (1991). *Derecho Internacional Público*, decimotercera edición, México, Edit. Porrúa, S.A., 733 páginas.

Sepúlveda César (1976). *Curso de Derecho Internacional Público*, 7ª edición, México, Edit. Porrúa, 591 páginas.

Serna De la Garza, José María [Coordinador] (2005). *Metodología del Derecho Comparado*, México, Edit. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 524 páginas.

Serra Rojas, Andrés (1998). *Teoría del Estado*, 14ª edición, México, Edit. Porrúa, 849 páginas.

Servicio de Administración Tributaria (2004). *Modulo I Marco Jurídico Internacional*, Posgrado en Comercio Exterior en Universidad Virtual Tributaria y de Comercio Exterior, Administración Central de Capacitación Fiscal, México.

Sierra Bravo Restituto (2002). *Tesis Doctorales y Trabajos de Investigación Científica*, 5ª edición, 2ª reimpresión, Madrid, Edit. Thomson Paraninfo, 504 páginas.

Sieyès, Emmanuel J. (1989). *¿Qué es el Tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*, 3ª edición, México, Edit. UNAM, 167 páginas.

Solís, Leopoldo (1986). *La economía mexicana. Tomo I. Análisis por sectores de distribución. Lecturas 4. El proteccionismo en México* de Rafael Izquierdo, 2ª reimpresión, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 452 páginas.

Stucka, Pëtr Ivanovic (1974). *La función revolucionaria del Derecho y del Estado*, 2ª edición, Barcelona, Edit. Ediciones Península, 356 páginas.

Taborga, Huáscar (1982). *Cómo hacer una tesis*, 13ª edición, México, Edit. Grijalbo, 220 páginas.

Tamayo y Tamayo, Mario (2004). *El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación*, 4ª edición, México, Edit. Limusa, S.A. de C.V., 440 páginas.

Tena Ramírez, Felipe (2005). *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, México, Edit. Porrúa, 1180 páginas.

Torres Gaytán, Ricardo (2007). *Teoría del Comercio Internacional*, 26ª edición, México, Edit. Siglo XXI, 467 páginas.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto Oficial. México, Edit. SECOFI-Miguel Ángel Porrúa, 1993, 1218 páginas.

Tulliu, Steve y Thomas Schmalberger (2003). *En Buenos Términos con la Seguridad: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza*. UNIDIR. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (edición bilingüe), Ginebra, Suiza, 521 páginas.

Valdés Ugalde, José Luis y Valadés Diego (coordinadores) (2002). *Globalidad y Conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Edit. UNAM-Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 319 páginas.

Vecchio Giorgio Del (1956). *Teoría del Estado. Algunas ideas fundamentales para la elaboración de una nueva teoría del Estado*, Barcelona, España, Edit. Bosch, 260 páginas.

Veraza Urtuzuástegui, Jorge (2004). *El siglo de la hegemonía mundial de Estados Unidos. Guía para comprender la historia del siglo XX, muy útil para el siglo XXI*, México, Edit. Itaca, 330 páginas.

Virally, Michel (1998). *El devenir del Derecho internacional. Ensayos escritos al correr de los años*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica.

Witker, Jorge y Laura Hernández (2008). *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México*, 3ª edición, Edit. UNAM-Asociación de Agentes Aduanales del Aeropuerto de México, A.C., 647 páginas.

Witker, Jorge (Coordinador) (2005). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después*, México, Edit. UNAM, 530 páginas.

Witker, Jorge (Coordinador) (2004). *El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, México, Edit. UNAM, 295 páginas.

Witker, Jorge, y Jaramillo Gerardo (1996). *Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo*, México, Edit. McGraw-Hill, 299 páginas.

Witker, Jorge (1984). *El régimen jurídico de los productos básicos en el comercio internacional*, México, Edit. UNAM, 230 páginas.

Witker, Jorge y Pereznieta Leonel (1980). *Aspectos Jurídicos del Comercio Exterior de México*. 2ª ed. México, Edit. Nueva Imagen. 591 páginas.

Xavier Basaldúa, Ricardo (1992). *Derecho aduanero parte general, sujetos*. Buenos Aires, Argentina, Edit. Abeledo-Perrot, 556 páginas.

LEGILACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Aduanera

Ley del Servicio de Administración Tributaria

Ley de Seguridad Nacional

Ley Federal del Trabajo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley sobre la Celebración de Tratados

ACUERDO del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacional. Diario Oficial de la Federación 28 de mayo de 2008.

Reglamento de la Ley Aduanera.

Reglas de carácter general en materia de comercio exterior,

Manual de Operación Aduanera
Reglamento Interior del SAT.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Comercio Exterior.

Iniciativa de Decreto por el que se *Expide La Ley Federal Para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas* y se adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. (25 de marzo de 2008).

Dictamen en la Cámara de Senadores con relación al Proyecto de *Ley Federal Para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas* y se adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. (9 de diciembre de 2008).

Dictamen en la Cámara de Diputados con relación al Proyecto de *Ley Federal Para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas* y se adiciona el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. (19 de febrero de 2009).

ARTÍCULOS EN REVISTAS

Arteaga Nava, Elisur. “Las prohibiciones en la Constitución. Naturaleza y Principios Interpretativos”, Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Núm. 30, 2000.

Herrera-Lasso Mijares, Luis y Alejandro Becerra Gelóver. “Cooperación y seguridad fronterizas” Revista El Cotidiano, revista de la realidad mexicana actual, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, año 19, julio-agosto, 2003, Núm. 120.

Yayura, Cintia. Derecho internacional y derecho nacional en materia de seguridad aérea, Revista Alegatos, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre-diciembre de 2005, Núm. 61.

PUBLICACIONES OFICIALES

- Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. D.O.F 21-XII-1957.
- Decreto de promulgación del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. D.O.F. 23-VI-1958, y sus enmiendas.
- Decreto por el que se aprueba el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, y sus modificaciones. D.O.F. 19-IX-1967.
- Decreto de promulgación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina. D.O.F. 16-XII-1967.
- Decreto de aprobación del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. D.O.F. 7-XII-1968.
- Decreto de promulgación del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. D.O.F. 17-X-1969.
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de Salvaguardias, en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. D.O.F. 29-III-1973.

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de Salvaguardias, en relación con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. D.O.F 25-VII-1973.
- Acuerdo de aprobación del Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias. D.O.F. 27-V-1974.
- Decreto de promulgación del convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento de Desechos y otras Materias. D.O.F. 16-VII-1975.
- Decreto por el que se aprueba el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica. D.O.F. 16-II-1983.
- Decreto de promulgación del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Organismo Internacional de Energía Atómica. D.O.F. 29-XII-1983.
- Decreto por el que se aprueba el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica, sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. D.O.F. 18-I-1984.
- Decreto por el que se promulga el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica, sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. D.O.F. 22-III-1984.
- Decreto por el que se aprueba la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares. D.O.F. 25-I-1988.
- Decreto por el que se aprueba la Convención sobre la Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica. D.O.F. 25-I-1988.

- Decreto por el que se aprueba la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares. D.O.F. 25-I-1988.
- Decreto por el que se promulga la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares. D.O.F. 14-VI-1988.
- Decreto por el que se promulga la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares. D.O.F. 29-VII-1988.
- Decreto por el que se promulga la Convención sobre la asistencia en Caso de Accidentes Nucleares o de Emergencia Radiológica. D.O.F. 29-VII-1988.
- Decreto por el que se aprueba la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares. D.O.F 27-I-1989.
- Decreto por el que se promulga la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares. D.O.F 18-VII-1989.
- Decreto por el que se aprueba la Convención sobre Seguridad Nuclear. D.O.F. 20-XII-1995.
- Decreto por el que se promulga la Convención sobre Seguridad Nuclear. D.O.F. 24-III-1999.
- Decreto por el que se aprueba el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. D.O.F. 1°-X-1999.

Gaceta Parlamentaria

Gaceta del Senado. Año II, Legislatura LX, jueves 27 de marzo de 2008, número 215.

Gaceta del Senado. Año III, Legislatura LX, martes 9 de septiembre de 2008. Número 249.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, Poder Ejecutivo Federal.

Primer Informe de Gobierno

Segundo Informe de Gobierno

Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, México, Edit. SHCP-SAT-AGA, 132 páginas.

Consejo de Seguridad informe que se adjunta, presentado por México de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del 2001 al 2005.

La Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas saluda atentamente al Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) y tiene el honor de referirse a la nota de fecha 15 de noviembre de 2005, relativa a la matriz que resume y amplía la información proporcionada por el Gobierno de México. Del 2001 al 2007.

Plan Estratégico Bilateral entre la Administración General de Aduanas de México, la Administración y Protección Fronteriza de los EE.UU. y el Servicio de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de los EE.UU., del 13 de agosto de 2007. Información sobre el Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (GANSEF).

Plan Estratégico 2005-2010 del CBP, *Protegiendo a América, Estados Unidos de América*, Edit. Department of Homeland Security-US Customs and Border Protection, 64 páginas.

PUBLICACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ).

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas), Toxínicas y sobre su Destrucción (CAB)

IAEA-TECDOC-1313/S. *Respuesta a sucesos relacionados con el desplazamiento involuntario o el tráfico ilícito de materiales radiactivos*, patrocinado conjuntamente por el OIEA, la OMA, la EUROPOL y la INTERPOL, Viena, Austria, Edit. OIEA, 59 páginas.

OPCW. *Annual Report*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, 1998-2002.

OPCW. *Chemical Disarmament: Basic Facts*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, 1999, 30 pp.

OPCW. *Chemical Disarmament*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, March, June, September, December 2003, march 2004.

OPCW. *El desarme químico: Fundamentos*. Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, La Haya, Países Bajos, 2004, 36 pp.

OPCW. *Fact Sheet*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, No. 1 al 11, 2000.

OPCW. *Profiles*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, 2003, 12 pp.

OPCW. *Synthesis*. Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, The Hague, 2000-2001.

World Customs Organization "Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade" June 2005, D/2005/0448/2, Brussels, Belgium, 44pp.

Homeland Security USA.

United States, Department of State.

FUENTES ELECTRÓNICAS

FUENTES ELECTRÓNICAS

http://europa.eu/index_es.htm (consultada el 2 de marzo de 2008).

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_RI_Organismos_Internacionales.htm (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO> (consultada el 20 de febrero de 2008).

<http://www.alca-ftaa.org/> (consultada el 29 de febrero de 2008).

<http://www.apec-conf.org/content/view/2/4/> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.aseansec.org/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.caricom.org/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.cbp.gov/> (consultada el 18 de febrero de 2008).

<http://www.cclec.net/index.php> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.dfat.gov.au/apec/> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm> (consultada el 25 de mayo de 2008).

<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> (consultada el 28 de febrero de 2008).

http://www.oecd.org/document/12/0,3343,es_36288966_36287974_36316364_1_1_1_1,00.html (consultada el 13 de febrero de 2008).

http://www.sice.oas.org/default_s.asp (consultada el 25 de febrero de 2008).

<http://www.sre.gob.mx/tratados/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intltemID=2068&lang=3> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.wcoomd.org/home.htm> (consultada el 15 de febrero de 2008).

<http://www.wto.org/indexsp.htm> (consultada el 25 de febrero de 2008).

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2007/A_RI_Organismos_Internacionales.htm (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.alca-ftaa.org/> (consultada el 29 de febrero de 2008).

<http://www.aladi.org/NSFALADI/SITIO.NSF/INICIO> (consultada el 20 de febrero de 2008).

<http://www.apec-conf.org/content/view/2/4/> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.aseansec.org/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.caricom.org/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.cbp.gov/> (consultada el 18 de febrero de 2008).

<http://www.ccltec.net/index.php> (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.dfat.gov.au/apec/> (consultada el 2 de marzo de 2008).

http://europa.eu/index_es.htm (consultada el 2 de marzo de 2008).

<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm> (consultada el 28 de febrero de 2008).

<http://www.gba.gov.ar/html/mercosur.htm> (consultada el 25 de mayo de 2008).

http://www.oecd.org/document/12/0,3343,es_36288966_36287974_36316364_1_1_1_1,00.html (consultada el 13 de febrero de 2008).

http://www.sice.oas.org/default_s.asp (consultada el 25 de febrero de 2008).

<http://www.sre.gob.mx/tratados/> (consultada el 23 de febrero de 2008).

<http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intlItemID=2068&lang=3> (consultada el 2 de marzo de 2008)

<http://www.wcoomd.org/home.htm> (consultada el 15 de febrero de 2008).

<http://www.wto.org/indexsp.htm> (consultada el 25 de febrero de 2008).

<http://www.australiagroup> (consultada el 1 de julio de 2008).

<http://www.cinu.org.mx> (consultada el 1 de julio de 2008).

<http://www.cnsns.gob.mx> (consultada el 5 de julio de 2008).

<http://www.iaea.org/About/history.html> (30 de julio de 2008)

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/index.html> (30 de julio de 2008).

<http://www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2002/index.html> (30 de julio de 2008).

http://www.opcw.org/docs/publications/SP_International_Transfer_August2004.pdf

<http://www.unece.org/trans/danger/danger.htm>

http://www.unece.org/trans/danger/publi/unrec/rev14/Spanish/02_parte2.pdf

www.opcw.org

www.un.org

www.unidir.org

http://www.opcw.org/html/global/multi_ling/welc_sp_frameset.html_(consultada el 5 de octubre de 2008).

http://www.opcw.org/docs/c805_sp.pdf_(consultada el 5 de octubre de 2008).

<http://www.opcw.org/chemhaz/chemhome/htm>, (consultada el 5 de octubre de 2008).

<http://www.opcw.org/links.htm> (consultada el 5 de octubre de 2008).

<http://www.nbc-med.org>

<http://www.wood.army.mil/usacmls>,

http://www.mitretek.org/mission/envene/chemical/chem_back.html,

<http://www.chemsafety.gov/>

<http://hazmat.dot.gov/erg2000/psnsort.htm>

<http://www.nbc-med.org/SiteContent/HomePage>, <http://ull.chemistry.uakron.edu>

<http://www.cdc.gov/niosh/npg/npgd0000.html>

<http://www.cbwsymp.foa.se/exhibitors.htm>

<http://toxnet.nlm.nih.gov/cgi-bin/sis/html>

<http://www.llnl.gov/nai>

<http://www.cbaci.org/cbaci/index.html>

<http://www.cwwg.org>

http://www.htfwo.org/ertprogram/technologies/10_needs.asp

<http://bah-abingdon-staging-site.com/CUGR/index.htm>

<http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Frame2.htm> (consultada el 5 de octubre de 2008).

http://www.madrimasd.org/cienciaysociedad/ateneo/dossier/armas_quimicasybiologicas/mcyt/www.mcyt.es/anpaq/estados.htm (consultada el 5 de octubre de 2008).

<http://www.cicte.oas.org/Rev/Es/About/History.asp> (consultada el 5 de octubre de 2008).

<http://cbsa.gc.ca/agency-agence/who-qui-eng.html>

<http://cbsa.gc.ca/security-securite/safety-surete-eng.html#s3>

<http://cbsa.gc.ca/media/facts-faits/037-eng.html>

<http://cbsa.gc.ca/security-securite/wp-meb-eng.html>

http://cbsa.gc.ca/security-securite/api_ipv-eng.html