



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PROBLEMAS EN LAS ADUANAS DE MÉXICO. AMENAZAS
A LA SEGURIDAD NACIONAL.
2002-2015**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE: MAESTRO EN ESTUDIOS
EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:
ALFONSO ARAIZA MARROQUIN**

**DR. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

CIUDAD DE MÉXICO. NOVIEMBRE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mi familia, en particular a mis padres por su paciencia y por su apoyo incondicional; a mi esposa Ana Luisa por todos sus consejos y correcciones; a mi tutor Alejandro Chanona por la dirección y el empeño puesto en este proyecto; y a Simon Granovsky-Larsen por las lecciones aprendidas y el enriquecimiento del mismo.

A todos ustedes, ¡Gracias!

Alfonso.

Índice Temático.

Tema	Página
Introducción.	I
Capítulo I. Panorama general de la seguridad y conceptos operativos.	1
1.1. La Seguridad desde diversos enfoques.	1
1.1.1. La Seguridad desde el constructivismo.	1
1.1.2. La Seguridad Humana.	7
1.1.3. La Seguridad Ciudadana.	9
1.1.4. La Seguridad Multidimensional.	11
1.2. La seguridad Multidimensional. El caso de América Latina y México.	12
1.2.1. Seguridad Multidimensional en contexto con América Latina.	12
1.2.2. México, la Seguridad Multidimensional y el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.	17
1.2.3. Seguridad en México - Ley de Seguridad Nacional del 2005.	22
1.2.4. Conclusión sobre el concepto de Seguridad.	24
1.3. Amenazas y Riesgos en México	25
1.3.1. Las Amenazas en México.	25
1.3.2. Definición de Amenazas a la Seguridad Nacional.	26
1.3.3. Los Riesgos en México.	27
1.4. Los Conceptos Clave y la relación existente entre ellos.	28
1.4.1. El Comercio Internacional.	28
1.4.2. Instancias gubernamentales en México involucradas en el despacho del Comercio Exterior.	29
1.4.2.1. Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	29
1.4.2.2. Servicio de Administración Tributaria (SAT).	30
1.4.2.3. Administración General de Aduanas (AGA).	32
1.4.2.4. Aduana.	33
1.4.3. Conceptos complementarios en el Despacho de Mercancías de Comercio Exterior.	34
1.4.4. Esquema de relación entre las variables.	37
1.5. Las Aduanas como referentes a la Seguridad Nacional.	39
Conclusiones.	42
Cuadros y datos estadísticos	44
Capítulo II. Globalización, Tratados y Acuerdos Internacionales-Aumento en la carga operativa de las Aduanas.	50
Introducción. Los nuevos tratados y acuerdos regionales	50
2.1. La Globalización.	52
2.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN – NAFTA).	56
2.3. ¿A qué se enfrentan las Aduanas en la frontera? –Cifras de los cruces Fronterizos.	62

2.4. Las fronteras inteligentes.	65
2.4.1. Infraestructura segura.	67
2.4.2. Movimiento seguro de personas.	67
2.4.3. Movimiento seguro de mercancías.	68
2.4.4. Avances Concretos.	70
2.4.4. Carriles FAST – Fast and Secure Trade.	71
2.4.4.2. Customs-Trade Partnership Against Terrorism- (C-TPAT)	71
2.5. Tipo de Operación Comercial y Aduanera (Tren vs Camión- Vehículos vs Autobús – Peatones) 2014-2015.	73
2.6. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).	85
2.7. La Iniciativa Mérida.	92
2.7.1. Objetivos de la Iniciativa Mérida.	95
2.7.2. Recursos y equipamiento asignado por la Iniciativa Mérida.	99
2.7.3. Equipo Recibido por Secretaria.	102
Conclusiones.	103
Capítulo III. Las aduanas y el comercio exterior en México. Las nuevas figuras operativas y los métodos de inspección no intrusiva: fortalezas y debilidades.	105
3.1. Historia y estructura de las Aduanas.	105
3.1.1. La evolución nacional de las aduanas mexicanas.	105
3.1.1.1. El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).	107
3.1.1.2. La Selección Automatizada (El semáforo fiscal).	108
3.1.2. Años Recientes, el “Plan de Modernización de las Aduanas” y la Aduana Modelo.	111
3.1.2.1. Plan de Modernización de las Aduanas.	111
3.1.2.2. La Aduana Modelo.	112
3.1.3. El involucramiento de las fuerzas armadas en el ámbito aduanal.	113
3.1.4. El proceso de selección y los Oficiales de Comercio Exterior.	114
3.1.5. Obligaciones de los Oficiales de Comercio Exterior.	117
3.2. Las condiciones laborales de los OCEs, la corrupción y el contrabando.	123
3.2.1. El Contrabando.	123
3.2.2. Condiciones laborales de los OCEs.	124
3.2.3. La Franquicia y el equipaje.	126
3.2.4. Resultados de las condiciones laborales y la corrupción.	127
3.3. Ubicación y tipos de las aduanas mexicanas.	128
3.4. Los medios de inspección no intrusiva.	135
3.4.1. Rayos “Gamma”.	136
3.4.2. Rayos “X”.	140
3.4.3. Sistema de supervisión y control vehicular – (SIAVE).	145
3.4.3.1. Funcionamiento del SIAVE.	146
3.4.3.2. Elementos que comprenden el SIAVE.	146
3.4.4. Portafolio o kit de inspección CT-30.	148
3.4.4.1. El Densímetro. (Buster K910B - Density Meter).	149
3.4.4.2. Endoscopio – (FV Series Articulated Fiberscope).	150
3.4.4.3. Telemetro - Leica Laser Range Meter.	151

3.4.4.4. Agujas Metálicas y Espejo con extensión (CSECO Probe Kits & Extension Inspection Mirror with High Intensity Flashlight).	151
3.4.5. Revisiones no intrusivas con “Binomios” (personal que maneja perros adiestrados).	152
3.4.6. Equipo para mercancías de difícil identificación – Phazir.	154
3.5. La actividad y la importancia de la frontera norte.	156
3.6. Últimas iniciativas y programas para las aduanas.	160
3.6.1. Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM).	160
3.6.2. Programa Viajero Confiable.	162
3.6.3. Modernización de Aduanas - Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA).	163
3.6.4. Despacho Aduanero Conjunto.	164
Conclusiones.	166

Índice del Anexo Informativo.

Figura 1. Roles de operación correspondiente a los departamentos de rayos “gamma “y rayos “x”. Extraído de una de las 49 aduanas del país.	ii
Mapas de las aduanas mexicanas – Ubicación y tipos.	iii
Mapa 1. Mapa de las Aduanas Mexicanas –Frontera Norte	
Mapa 2. Mapa de las Aduanas Mexicanas –Aduanas marítimas.	
Mapa 3. Mapa de las Aduanas Mexicanas –Frontera Sur e Interinas.	
Balanza comercial de México. Importaciones y Exportaciones 2015.	vi
Grafica 1. Participación porcentual de las exportaciones por países. Enero-junio 2015.	
Grafica 2. Participación porcentual de las importaciones por países. Enero-junio 2015.	
Medios de transporte en México usados para el comercio exterior. Participación porcentual.	vii
Grafica 3. Porcentaje de medios de transporte usados para el comercio exterior en México. Exportaciones (2009-2014).	
Grafica 4. Porcentaje de medios de transporte usados para el comercio exterior en México. Importaciones (2009-2014).	
Evolución de la carga operativa en la frontera norte - Diversos temas – 1995 2015.	viii
Grafica 5. Camiones y contenedores que cruzaron la frontera norte por año (1995-2015).	
Grafica 6. Contenedores vacíos vs Contenedores cargados por tren (1996-2015).	
Grafica 7. Pasajeros de camión vs pasajeros de automóvil.	ix
Grafica 8. Paso de Peatones (1995-2015).	
Decomisos de armas y drogas. Diversos estados y periodos de tiempo.	x
Grafica 9-Kilos de droga decomisada por año- Estados del Norte (2006-2014).	x
Grafica 10. Armas decomisadas - Estados fronterizos (2006-2014).	xi
Decomisos de cartuchos y explosivos. Estados fronterizos por diversos periodos de tiempo.	xii

Grafica 11. Cartuchos decomisados por Año (2007-2014) Estados Fronterizos del Norte.	xiii
Grafica 12. Explosivos decomisados por Año (2007-2014) Estados del Norte.	
Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes, por estado. México. Años 2009 y 2010.	xiv
Mapa 4. Muertes relacionadas al tráfico de drogas en México por estado. (2009).	
Mapa 5. Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes, por estado. México (2010)	
México. Mapas. Homicidios vinculados al crimen organizado (2010) y Rutas de tráfico de drogas.	xvi
Mapa 6. Homicidios vinculados al crimen organizado en México por estado. (2010).	
Mapa 7. Rutas de tráfico de drogas en México por estado. (2010).	
Mapa 8. Ruta de tráfico de armas de Estados Unidos hacia México.	
Mapa 9. Mapa de Índice de Paz de México – 2015.	
Homicidios dolosos por arma de fuego (2005-2015).	xix
Grafica 13. Estados con más homicidios dolosos por arma de fuego (2005-2015).	
Armas recuperadas en México y presentadas a la ATF para su rastreo. Diversos años (2009-2014).	xx
Cuadro 1. Armas recuperadas en México y presentadas a la ATF para su rastreo.	
Grafica 14. Porcentaje de armas recuperadas en México por categoría (2009-2014).	
Grafica 15. Porcentaje de armamento recuperado en México por tipo y presentado a la ATF.	
Grafica 16. Operaciones del sistema de selección automatizada (semáforo fiscal) Rojo vs Verde.	xxi
Ingresos tributarios totales por partida y variación real del Impuesto General del Importación.	xxii
Cuadro 2. Ingresos tributarios del gobierno federal 2014-2015. (Millones de pesos).	
Grafica 17. Variación real en porcentaje del Impuesto General de Importación. (1991-2015).	
Principales decomisos por Aduana. Año y Tipo de mercancía y unidades.	xxiii
Cuadro 3. Principales decomisos por Aduana- Año- Tipo de mercancía y unidades.	
Grafica 18. Cantidad de decomisos en el aeropuerto internacional de la ciudad de México. Diversos años.	
Evolución de los decomisos por tipo de armamento en México. Diversos años.	xxvi
Grafica 19. Tipo de armamento decomisado (1991).	
Grafica 20. Tipo de armamento decomisado (2000).	
Grafica 21. Tipo de armamento decomisado (2010).	
Grafica 22. Tipo de armamento decomisado (2013).	
La corrupción correspondiente a servidores públicos del SAT.	xxvii
Bibliografía y Fuentes.	

Introducción

En el ámbito internacional la interpretación de seguridad ha sufrido diversas variaciones durante los últimos 60 años, esto derivado de la dinámica internacional y las prioridades en las agendas de los países. El concepto de seguridad ha transitado desde una perspectiva de confrontación entre dos súper potencias, centrada en el sistema de disuasión y en el poder militar; hasta la actual diversificación de las amenazas, las cuales involucran diferentes esferas vinculadas a la economía, el medioambiente y la salud entre otras. Los presentes paradigmas de seguridad, parecen debatir con las concepciones anteriormente aceptadas, las cuales se remitían a amenazas concretas (lo militar), contrario a lo que sucede en nuestros días, donde nos encontramos en la *securitización* de una amplia gama de fenómenos y temas derivados de un mundo cambiante e interconectado debido a los avances tecnológicos y la globalización¹.

Las amenazas en los años noventa se diversificaron y van acorde con las características de un mundo globalizado que se encuentra en una etapa de transición de bipolaridad militar a una aparente unipolaridad. La internacionalización del crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, las migraciones masivas, el terrorismo, las pandemias y los fenómenos climatológicos empezaron a formar parte de la agenda de seguridad. Resulta evidente que, dado el nivel de amenaza, éstas debían comenzar a ser analizadas por los estudiosos de las Relaciones Internacionales y consideradas por los Estados. Sin embargo, hay que señalar que los esquemas militares, por su naturaleza, son insuficientes para combatirlos, no obstante, encontramos ejemplos de países que han designado tareas de seguridad interior a sus fuerzas armadas, como es el caso de México y otros países de América Latina.

La definición de la agenda internacional en seguridad está vinculada con los intereses de las grandes potencias y no necesariamente con lo que interesa a la mayoría de la comunidad internacional. Aunque lo recomendable para tener sociedades libres de amenaza es diseñar una agenda de seguridad basada en intereses comunes y en consensos en cuanto a cómo afrontar estas amenazas, incluso a nivel regional, es difícil encontrar voluntad política para trabajar en esta dirección. El caso de la región de América del norte es emblemático en este sentido, México a pesar de la estrecha cercanía geográfica, comercial, económica y política con Estados Unidos no ha podido influir del todo en la agenda de seguridad de América del norte de manera que se vean satisfechas sus necesidades en esta materia. Incluso, se ha tenido que aceptar la visión estadounidense sobre todo en el tema del terrorismo, cuando para nuestro país no es prioridad, como lo es el narcotráfico.² Esta visión se hizo más

¹ Georgina Sánchez. "La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI", en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad y defensa en América del norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, EE.UU., 2010, p. 26.

² El Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong participó en la Cumbre contra el Extremismo Violento en representación de México. En la cumbre hizo mención de la solidaridad que México tiene con todas las víctimas del terrorismo y de todas las formas de violencia. Ver: Redacción, "Osorio participa en Cumbre contra el Extremismo Violento", *El Universal*, México, 19 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/osorio-participa-en-cumbre-contra-el-extremismoextrviolento-1078479.html>, acceso 14 de agosto de 2014.

evidente después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, cuando la seguridad nacional fue replanteada por una gran cantidad de gobiernos, sobre todo en temas de defensa y seguridad de fronteras vinculados al paso de terroristas. El ejemplo más claro de ello, es el caso de las relaciones que Estados Unidos mantiene con sus vecinos en la región de América del Norte: es decir Canadá y México.

“...Rápidamente comenzaron a diseñarse medidas y acuerdos de seguridad de las fronteras. Canadá fue el primer país en responder, y en diciembre de 2001 acordó con Estados Unidos el Acuerdo de Fronteras Inteligentes. México firmó uno similar en marzo de 2002...”³

El tema de la seguridad nacional requiere definiciones claras de las amenazas como punto de partida para diseñar estrategias concretas y alianzas que permitan alcanzar el estado de ausencia de amenaza tanto para el Estado como para la sociedad en general. México es un país cuyas fronteras son de vital importancia, para Estados Unidos. Ello aunado a los grandes montos de mercancías y el gran número de personas que transitan hacia un lado y el otro, sitúan a nuestra frontera norte como una de las más dinámicas del mundo, pero también como una de las más inseguras. La suma de los factores ya mencionados nos permite vislumbrar un escenario complejo en donde la debilidad de nuestras instituciones y la naturaleza del poder de Estados Unidos dificultan la posibilidad de alcanzar acuerdos en la materia, prueba de ello son las propuestas estadounidenses de militarizar la frontera de un país altamente nacionalista.⁴

Es interesante analizar los cambios suscitados en las aduanas y controles fronterizos a partir de la puesta en marcha de los diversos tratados comerciales que México ha firmado, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte en 1994. Es natural que éste haya incrementado los montos de comercio en la frontera norte, lo que se ha combinado con los fenómenos de migración y la tendencia a la transnacionalización de los cárteles de la droga, proveyendo así las condiciones ideales para la práctica de actividades ilícitas y el surgimiento de nuevos grupos del crimen organizado vinculado con el tráfico de personas, dinero y armas.⁵ Si sumamos lo anterior a la evidente debilidad

³ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 9.

⁴ Sergio Alcocer, entonces subsecretario para América del norte, insistió en que las fronteras que dividen a ambos países, deben ser espacios para la oportunidad, basado en la responsabilidad compartida y la confianza. También manifestó el rechazo del gobierno mexicano a las iniciativas que promueven la militarización de las fronteras frente a los fenómenos migratorios. Ver: La Jornada, “Rechaza SRE militarización de la frontera entre México y EU”, *La Jornada*, México, 20 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/20/rechaza-sre-militarizacion-de-la-frontera-entre-mexico-y-eu-6025.html>, acceso 24 de febrero de 2015.

⁵ De acuerdo a datos de la Secretaría de Economía las cifras de importación en México pasaron de 37, 241.5 millones de dólares en 1993 a 227, 661.2 millones de dólares en 2015. Mientras que las exportaciones pasaron de 28, 967.7 millones de dólares en 1993 a 221, 131.3 millones de dólares en 2015. Secretaría de Economía– Comercio Exterior, Información Estadística y Arancelaria. Cuadros resumen de información estadística, Estadísticas de Comercio Exterior de México, acumulado de 1993 a 2017, Importaciones y Exportaciones totales de México, recuperado de: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-externor-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>

institucional y la falta de oportunidades de desarrollo para gran parte de la población en nuestro país, nos encontramos con que México se ha vuelto incapaz controlar sus fronteras y de tener una imagen que le permita permanecer en los lineamientos mínimos de una nación ordenada en donde aún existe el estado de derecho.⁶

Dado lo anterior, el crimen organizado aparece entre las prioridades de seguridad del gobierno mexicano desde hace al menos tres sexenios, pero no es sino hasta la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) que se dedicó una buena parte de la acción estatal a combatirlo con la declaración de la “*Guerra contra el narcotráfico*”. Ello marca un parte aguas en la seguridad nacional mexicana, pues como nunca el ejército ha jugado un papel protagónico en el enfrentamiento directo con el crimen organizado, poniendo así en debate la naturaleza de sus funciones y su capacidad de acción frente a la población civil.

“Considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado, este documento – (El programa para la seguridad nacional 2012-2018) - presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional. Lo anterior, conforme a las exigencias de la sociedad mexicana y al objetivo de alcanzar un México en Paz, en el que la libertad, la vida, el bienestar y el patrimonio de todos los ciudadanos sean garantizados por la plena vigencia del Estado de Derecho.”⁷

La estrategia de lucha contra el narcotráfico desató una difusión mediática en donde la violencia extrema y la noción de que el gobierno no tenía los medios para combatir a los criminales formo parte de las noticias cotidianas. Derivado de ello, se hicieron evidentes y cada vez más comunes las amenazas a los periodistas que cubrían fuentes relacionadas con las actividades del narcotráfico⁸, desaparecidos en pueblos donde el crimen organizado

Elementos de la Policía Federal detienen un camión en San Luis Potosí que trasladaba a 18 extranjeros en su interior y cuyo destino era Ramos Arizpe en Coahuila para después llegar a la frontera con Estados Unidos. Ver: Doris Gomora. “PF rescata a 18 extranjeros en SLP”, *El Universal*, México, 9 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/pf-rescata-18-extranjeros-slp-1075906.html>, acceso 9 de febrero de 2015.

⁶ El presidente de los E.U, Barack Obama afirmó que su país puede cooperar para mejorar el sistema de justicia criminal y las capacidades de investigación de las autoridades desde el nivel federal hasta los municipios. Ver: Notimex. “Crimen en México no cabe en un país civilizado: Obama”, *Milenio*, México, 10 de diciembre de 2014, disponible en: http://www.milenio.com/politica/Crimen_en_Mexico_no_cabe_en_un_pais_civilizado-Obama_ofrece_asistencia_en_justicia_0_424757541.html, acceso 29 de enero de 2015.

⁷ *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018- Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014, acceso 23 de febrero de 2015.

⁸ En el transcurso de 2017 siete periodistas han sido asesinados, mientras que en el 2016 se tiene un registro de 11 asesinatos, lo que da una cifra de 37 periodistas asesinados durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Ver: Rodrigo Riquelme “¿Quiénes son los 36 periodistas asesinados en el sexenio de EPN?”, *El Economista*,

tiene control, la tortura, el reclutamiento forzoso de población civil por parte de células criminales y las fosas comunes. Todo ello, ha creado un ambiente de zozobra, miedo e inseguridad, al tiempo que se acrecienta el poder de influencia y amedrentamiento de estos grupos hacia la población y el propio gobierno.

La estrategia adoptada durante el sexenio de Felipe Calderón de enfrentar al crimen organizado con el uso de las fuerzas armadas en una especie de estrategia de fuego contra fuego desató mucha polémica y visiones encontradas. Sin embargo, quizás era la única herramienta factible, pues cuando el gobierno federal se percató de que las instituciones civiles encargadas de la seguridad pública a nivel local y estatal estaban profundamente penetradas por el crimen organizado, se pensó que el ejército podía combatir a los cárteles de la droga, al menos, en lo que las policías locales y estatales eran depuradas y reentrenadas bajo un nuevo modelo policial, situación que no ha ocurrido.

Por todo lo anterior, la imagen de México ha sido seriamente afectada y no pasa por un buen momento en la prensa nacional e internacional⁹. México enfrenta el reto de mejorar urgentemente su imagen a causa de los hechos de violencia, que generan la sensación de ausencia del estado de derecho, los abusos a los derechos humanos, y evitar que la situación escale y afecte a la actividad económica interna y ahuyente a las inversiones del exterior.

En suma, el problema se agudiza cuando el ejército y las fuerzas armadas deben atender los problemas de seguridad pública en una competencia y jurisdicción improvisada, debido a la penetración por parte de los grupos criminales al resto de las instituciones encargadas de la seguridad. Bajo su propio entendimiento y lógica de funcionamiento, las fuerzas armadas debieron atender estos problemas y como consecuencia comenzaron los escenarios en los que se acusó al ejército de violar derechos humanos de la población y de los delincuentes.¹⁰ Ante tal situación, se ha planteado la idea de reformar la legislación para que los soldados que incurran en fallas o delitos cometidos en contra de civiles sean juzgados por tribunales de esta índole, fuera de la esfera militar.¹¹ Aunque una preocupación evidente es si los tribunales civiles se encuentran exentos de actos de corrupción .

mayo de 2017, Ciudad de México, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/16/quienes-son-36-periodistas-asesinados-sexenio-enrique-pena-nieto>, acceso: 01 de septiembre de 2017

Entre 1999 y 2009 al menos 32 reporteros y editores fueron asesinados en México y otros nueve desaparecieron para nunca ser encontrados. Ver: *Committee to Protect Journalists*, "Attacks on the Press: Mexico," mayo de 2010 disponible en: <http://cpj.org/2010/02/attacks-on-the-press-2009-mexico.php>, acceso 30 de enero de 2015.

⁹ Leonardo Curzio, "La Imagen de México" en Guadalupe González y Olga Pellicer, *La Política Exterior de México: Metas y obstáculos. Primera parte: Percepciones y realidades*, ITAM, México, p. 27.

¹⁰ El Universal- "Ven Tortura Generalizada en México"- 28/02/2015- ONU: La guerra contra el narcotráfico emprendida en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa desató la violencia (Juan Méndez-relator especial de la ONU). El despliegue de las fuerzas armadas disparó el número de denuncias presentadas ante la CNDH. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/ven-tortura-generalizada-en-mexico-223724.html>

¹¹ Redacción, "Se analizan cambios en la justicia militar", *El Universal*, México, 7 de enero de 2013, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/203071.html>, acceso 5 de febrero de 2015.

Por otro lado, un problema que va más allá de la inmediatez de colocar a las fuerzas armadas a llenar un vacío de seguridad, el cual no debe perderse de vista, es que las funciones del ejército corresponden al ámbito de la seguridad nacional y no de la seguridad pública, por lo que todos los cambios que se realicen en las legislaciones para permitir la intervención directa de las fuerzas armadas, nos alejan más de recobrar el orden social.

Existe una sobreexposición de las fuerzas armadas al dejarles tareas para las que no han sido preparados y que corresponden a las funciones de otras instancias. Aunado a lo anterior, hay una constante mención del tema de los derechos humanos y las ejecuciones extraoficiales que han llevado al General Salvador Cienfuegos Zepeda titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) a declarar que existen campañas de desprestigio hacia el ejército, lo que agrega otro factor de tensión a la lucha contra el narcotráfico.¹²

Bajo las condiciones ya señaladas, encontramos que se carece de un marco jurídico que proteja ambas partes, tanto civiles como militares; y que al mismo tiempo abarque las nuevas necesidades que surgen a causa de la situación del país, las fuerzas armadas, la guerra contra el narcotráfico, los escenarios cívico-militares, los derechos humanos y la seguridad pública.

Ahora bien, cabe mencionar que en la estrategia adoptada contra del crimen organizado, se solicitó el apoyo de Estados Unidos a fin de tener una mejor posición para abordar el problema. Entre los logros más importantes derivados de la cooperación binacional sobresale la *Iniciativa Mérida* y la cooperación con información en asuntos donde México solía ser más restrictivo con las agencias de inteligencia estadounidenses.¹³

En este sentido, hubo avances en la cooperación con el país vecino para abordar el problema¹⁴, el mejoramiento paulatino de la imagen de las fuerzas armadas entre la

¹² “...Hay quienes quisieran distanciarnos del pueblo, ¡imposible!... somos uno y lo mismo; basta ver el rostro, la piel, el pensamiento y el corazón de cada soldado para ver que somos pueblo...” El General Cienfuegos ante las críticas que recibe el ejército por la masacre de Tlatlaya. Ver: Jorge Carrasco Arriaga, “General Cienfuegos coloca al Ejército como víctima de una discordia”, *Proceso*, México, 9 febrero de 2015, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=395463>, acceso 10 de febrero de 2015.

¹³ El Director de la Agencia de Inteligencia de E.U. (Defense Intelligence Agency, DIA), Vincent R. Stewart, ve reducción de homicidios en México y destaca la presión que el gobierno y sus fuerzas de seguridad civil y militar ejercen en contra de los grupos criminales como la probable causante de dicha tendencia. Ver: Redacción, “Inteligencia de EU ve reducción de homicidios en México”, *El Universal*, 03 de febrero de 2015, Ciudad de México, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/reconoce-la-dia-que-mexico-redujo-homicidios--1074185.html>

¹⁴ Durante la segunda reunión llevada a cabo en Washington sobre la cooperación en seguridad México-Estados Unidos, en la que estuvieron presentes el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) Eugenio Ímaz y el asesor asistente para Seguridad Nacional del presidente de EE.UU. Rand Beers. Ambos países coincidieron en que la delincuencia organizada transnacional, es una amenaza creciente para la Seguridad Nacional y que puede tener implicaciones directas en la salud pública, la estabilidad económica y la democracia. Señalaron además que las redes criminales, están diversificándose en sus actividades generando a la vez nuevas amenazas, por lo que reiteraron su compromiso bilateral para fortalecer la seguridad fronteriza. Sin embargo, en el tema de seguridad hay posturas encontradas en cuanto a las facultades otorgadas a las instancias estadounidenses en el territorio mexicano. Se teme que los agentes de

población civil, y el reconocimiento parcial de Estados Unidos en la lucha que estaba encaminando México, así como la entrega de equipo moderno y recursos para complementarla, sobre todo en las fronteras y las aduanas del país.

Sin embargo, aún hay varios temas que deben resolverse en las relaciones bilaterales en el apartado de la lucha contra las actividades criminales para lograr avances más significativos. Por un lado, México reclama mayor claridad respecto a la postura de “responsabilidad compartida”, la cual no va más allá del discurso o la retórica de Estados Unidos, pues las acciones de apoyo no han sido suficientes. México también acusa a Estados Unidos de no ser capaz de detener el flujo de armas y dinero, así como de no revisar las condiciones y mecanismos que permiten el lavado de dinero. Mientras que, por otro lado, el país del norte acusa a México de no ser capaz de controlar los flujos migratorios y de drogas hacia su territorio y de contener al crimen organizado, así como la desconfianza por parte de EE.UU. hacia determinadas instituciones en México¹⁵, sin mencionar el tema de la corrupción que sigue permeando gran parte de las instituciones y la población.

Mientras las acusaciones mutuas siguen sin resolverse, el narcotráfico sigue violentando nuestro territorio y saturando de droga las calles en Estados Unidos, lo que al final se mezcla con el tema migratorio y todo lo que se puede avanzar en ese sentido.¹⁶ En diversas ocasiones se ha tratado de vincular los fenómenos de migración hacia Estados Unidos con el arribo de drogas y el aumento de crímenes en su territorio, lo que dificulta el alcance de un acuerdo migratorio. Una tensión que se agudizó a partir de las elecciones al Congreso de Estados Unidos, donde los republicanos han ganado terreno y generado posiciones en contra de todo tipo de reforma migratoria.¹⁷

Migración y Aduanas lleven a cabo investigaciones en contra del narcotráfico y del blanqueo de capitales más allá de sus funciones aduaneras. Esto después de que el presidente Peña Nieto mandara una iniciativa al Senado, en la cual propone se permita la portación de armas de los agentes estadounidenses en territorio mexicano. Manifestándose una vez más el eterno debate de la vulnerabilidad de la soberanía frente a un problema de seguridad, al permitir la actuación de agencias estadounidenses. Donde el rechazo se hizo presente, sobre todo en partidos opositores que acusaron al presidente Peña Nieto de complacer a E.U. con esta reforma. Ver: Suzzete Alcántara, “México y EU van contra crimen transnacional”, *El Universal*, México, 1 de marzo de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/acuerdan-mexico-y-eu-combatir-delincuencia-transnacional-1081062.html>, acceso 3 de marzo de 2015.

¹⁵ Nos referimos a los documentos filtrados por *Wiki-Leaks* (Cable246329). En el año 2010 se señaló la falta de coordinación y la poca confianza existente entre las mismas dependencias mexicanas lo cual repercutía negativamente en el frente de la lucha contra las drogas. Además, se mencionó una gran tensión entre SEDENA y SEMAR, donde la segunda había tenido despliegues exitosos, mientras que la primera reaccionaba lentamente y reacia a enfrentar situaciones de peligro. *Cfr.* Raúl Benítez Manaut, “La seguridad ante los cambios de gobierno en México y E.U.” en: Guadalupe González y Olga Pellicer, *La política exterior de México: Metas y obstáculos, 2da Parte: México ante Estados Unidos*, ITAM-Siglo XXI, México, 2013, p. 139.

¹⁶ *Idem.* p. 169.

¹⁷ El gobierno de México lamentó la decisión de un juez federal del Distrito de Texas que suspendió provisionalmente la instrumentación de la medida migratoria, impulsada por el gobierno de Barack Obama. Ver: Natalia Gómez Quintero, “México lamenta suspensión de alivio migratorio en E.U.”, *El Universal*,

La estrategia implementada para hacer frente al narcotráfico también trajo consigo lo que algunos especialistas denominan el “*efecto cucaracha*”¹⁸, pues al atender un lugar en específico con problemas de seguridad y violencia tuvo como consecuencia la relocalización de los cárteles. Mientras que, al afrontar a los líderes de los principales cárteles de manera vertical, tuvo como consecuencia paralela la dispersión del poder que antes se encontraba centralizado en un número determinado de dirigentes. En contraste, hoy podemos ver constantes luchas por el control de localidades importantes, apoderamiento de rutas y mercados, lo que confronta a unos cárteles con otros y a todos los integrantes de rango medio que quieren hacerse del control de las organizaciones criminales. Actualmente, se reconoce la presencia aproximada de 280 organizaciones delictivas, de acuerdo con Guillermo Valdés Castellanos, director del CISEN¹⁹, lo que invariablemente ha aumentado la violencia y ha afectado la imagen del país.

Esto ha generado un conflicto interno entre instancias de gobierno de diferentes niveles, al tener que depurar las instituciones civiles donde el narcotráfico se ha infiltrado y colocar encargados de seguridad temporales, eludiendo los preceptos básicos de una república federal y democrática y en detrimento de la soberanía estatal. Tal es el caso de los estados de Michoacán y Guerrero en donde la intervención del gobierno federal ha sido recurrente.

Es preciso analizar el fenómeno, desde una postura mucho más amplia y menos simplista. Los problemas como el tráfico de armas, de drogas, de órganos, de lavado de dinero, y la trata de personas son situaciones que requieren la atención de diversos sectores del gobierno. Ciertamente el Estado es el responsable de proporcionar las condiciones básicas para el desarrollo de la vida social y el encargado de la seguridad nacional, sin embargo, el adoptar medidas desde un solo frente, es tan absurdo como aceptar que el problema de las drogas es competencia únicamente de los controles fronterizos. El problema del tráfico de drogas es un fenómeno que involucra etapas y actores tanto públicos como privados, en diversos niveles y etapas y se expresa en diferentes lugares.

Esto aplica no solo en el caso de las drogas, sino también en el tráfico de armas y de dinero (entre otros), de manera tal que estos ejemplos de crimen organizado alcanzan un carácter internacional. Por ende, el problema es de escala regional y debe empezar a solucionarse

México, 17 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/mexico-lamenta-suspension-de-medidas-migratorias-en-eu-1077836.html>, acceso 17 de febrero de 2015.

¹⁸ Bruce Bagley en conferencia magistral, “Las Grandes Tendencias del crimen organizado en el hemisferio en el siglo XXI”, *XXVIII Congreso Anual de la AMEI - Repensando la globalización: La Política Exterior de México en el Nuevo Milenio*, 9 de octubre de 2014.

¹⁹ Ángeles Velasco, “Por división de cárteles nacieron 280 bandas criminales en México”, *Excelsior*, 11 de mayo 2015, México, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/05/11/1162982>, 01 de septiembre 2017.

Yaiza Santos, “En 2013, la Procuraduría General de la República tenía registradas 89 bandas delictivas en todo el país.” *ABC.es, Internacional*, La metástasis del crimen organizado en México, 24 de octubre 2014, México, Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20141024/abci-mexico-crimen-organizado-201410231815.html>, 20 noviembre 2014.

como tal, con una perspectiva común que vaya con la cooperación de los gobiernos de la región (Estados Unidos y Centroamérica). Mientras que a nivel interno se requiere la coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales, fuerzas armadas, instituciones y sociedad civil.

Es importante señalar que dada la complejidad de los fenómenos, se requiere de una visión multisectorial y de la intervención de diversos actores. Las aduanas solo representan uno de los muchos actores involucrados en los escenarios y problemas ya previstos, su papel fronterizo, comercial y regulatorio resulta primordial en el mantenimiento de las relaciones e intercambios con los países, pues representan la puerta de entrada y salida legítima al territorio nacional. El papel de las aduanas tiene alcances y manifestaciones diversas, entre las que están: el potencial de influir y mejorar las condiciones de las fronteras; regular las actividades comerciales en todos los puntos de internación; hacer valer la fiscalización del comercio; vigilar que se cumpla toda disposición legal establecida en lo que se refiere al paso de mercancías, tanto legales como ilegales; y finalmente, seguir la lógica de los tratados de libre comercio en los que el país se encuentra suscrito.

Lo que significa que el alcance de las aduanas en materia de seguridad nacional es cada vez mayor, su potencial injerencia en diversos rubros le permite una participación a gran escala que va más allá de donde tradicionalmente operan. Las aduanas al ser un punto en el que diversas corrientes comerciales, mercantiles y migratorias deben ser detenidas, vigiladas e inspeccionadas, tiene como resultado que éstas encierren en ellas la capacidad de resultados amplificados en la seguridad del país, a continuación ofrecemos algunos ejemplos:

- Con la detección oportuna de un precursor químico, ya no existirá la posibilidad de generar una droga sintética en un laboratorio clandestino, cortando la cadena de eventos posteriores.
- Con un decomiso de armas efectuado a tiempo, ya no existirá la necesidad de rastrear el armamento que logre circular por el país y se evitará que caigan en manos de la delincuencia organizada; lo que a su vez reducirá la violencia.
- El decomiso de mercancía apócrifa que tiene evidentes consecuencias en la economía formal y que es usada como fuente de financiamiento indirecto para las actividades criminales.
- La revisión adecuada de pasajeros y migrantes que intenten cruzar la frontera de manera legal o ilegal impedirá que sean usados como “compradores paja” de armas o “mulas” para el paso de drogas.

Al igual que el concepto de seguridad cuyo enfoque empieza a tornarse en una perspectiva multidimensional, las aduanas tienen la posibilidad de frenar y prevenir diversas actividades criminales o cadenas de suministros que amenazan la seguridad nacional desde ámbitos diferentes. Por ello nos atrevemos a señalar que el no considerar a las aduanas en cualquier estrategia relacionada a la seguridad de la nación puede tener serias consecuencias.

Esta investigación surge de mi experiencia como oficial de comercio exterior y de la necesidad de ahondar en el ámbito de la seguridad nacional desde una perspectiva que ha sido poco trabajada en el ámbito de las relaciones internacionales, es decir, en el marco del

comercio exterior y las aduanas. El comercio exterior es el mecanismo de intercambio más común entre dos o más países y su papel en las relaciones internacionales ha tenido un incremento exponencial a raíz de la firma de numerosos tratados comerciales en todas las regiones del mundo y la lógica imperante del libre mercado. La enorme cantidad de operaciones que se suscitan en las aduanas, especialmente en la frontera norte del país, ponen en evidencia la gran importancia del comercio exterior y por tanto de las instancias (tanto estructuras, herramientas, tecnología y personal) que están encomendadas a regular dicha actividad, así como las brechas y porosidades que pueden presentarse en el ámbito del comercio internacional y como éstas pueden tornarse amenazas a la seguridad nacional, sobre todo cuando son alimentadas desde adentro por actos de corrupción.

Así pues, **el objetivo principal** de esta investigación, es identificar los procesos y las herramientas con que cuentan las aduanas, para hacerle frente a las problemáticas derivadas de una enorme actividad comercial, una elevada exigencia operativa, y una ramificación de las actividades criminales. De tal modo que se pueda precisar con mayor exactitud los problemas, alcances y limitantes de las aduanas; así como los riesgos o amenazas que pueden significar en cuestión de seguridad nacional.

Asimismo, se pretende detectar las dificultades, los problemas, las limitantes y los contratiempos a los que se enfrenta actualmente nuestro país en materia aduanal al asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales en comercio exterior y las funciones específicas de las instituciones encargadas de dichas tareas, incluyendo el aspecto tecnológico y técnico de los medios de inspección no intrusiva, así como los procesos que involucren al personal y a los funcionarios públicos; a fin de identificar dónde se presentan las brechas y porosidades, cuyas consecuencias pueden escalar a niveles de seguridad nacional.

Para alcanzar tales objetivos hemos establecido como **hipótesis principal** el siguiente enunciado: El crecimiento acelerado de las economías de libre mercado, que intensifican los flujos comerciales, así como el constante tránsito de personas entre naciones en un mundo globalizado, hacen que se requieran despachos aduaneros cada vez más ágiles y eficientes. A la par, los fenómenos sociales actuales como el crimen organizado transnacional, el contrabando, la piratería, el tráfico de armamento, de dinero y de sustancias, la trata de personas y las migraciones, han influido drásticamente en las medidas precautorias que deben tomarse en consideración para enfrentar a las organizaciones involucradas en las actividades ilícitas de este tipo, haciendo que los cruces fronterizos sean cada vez más complejos, diversos y difíciles de llevar a cabo en medio del aumento de labores comerciales y la diversificación de actividades del crimen organizado transnacional, que constituyen una serie de amenazas a la seguridad nacional (*Véase anexo informativo - Grafica 9, 10, 11 y 12*).

Como hipótesis derivada tenemos que: en el ámbito comercial, el flujo de mercancías a través de los diversos puntos aduaneros del país, se ha incrementado considerablemente desde la incorporación de México en tratados de libre mercado. La demanda de revisión de dichos flujos, se vuelve un tema delicado en el ámbito de la seguridad nacional cuando las

exigencias operativas rebasan las capacidades de las instancias encargadas de llevar a cabo las tareas competentes. Presentándose así las posibles brechas o porosidades en este ámbito que pueden llegar a tener consecuencias de carácter nacional e internacional, lo que pone en tela de juicio la capacidad del Estado y las instituciones encargadas. La suma de los diferentes elementos mencionados, nos hacen suponer que el país no está a la altura de la situación, a menos que opte por la implementación de medidas de raíz que reestructuren por completo el alcance y la capacidad de las aduanas.

Dicha reestructuración debe hacer frente a problemáticas internas como la corrupción y la lucha de intereses particulares. Las funciones de las aduanas se han visto obligadas a transformarse y diversificarse; pues actualmente no sólo se dedican recaudar y regular el comercio, sino que también actúan en el ámbito de seguridad nacional en conjunto con otras dependencias involucradas en esta tarea. Las funciones de revisión de despacho de pasajeros y mercancías en cruces fronterizos, puentes internacionales, puertos marítimos, aeropuertos y demás puntos de internación hacia el territorio nacional, se vuelven cruciales en el ámbito del comercio exterior y en la seguridad nacional.

La intención de incluir a México en regiones y tratados comerciales como el TLCAN y el fallido TPP, en conjunto con su actual postura como una de las economías emergentes²⁰ han modificado el panorama y las acciones que debe seguir el Estado para hacer frente a sus nuevas problemáticas derivadas de dichas incorporaciones, impactando también en temas de seguridad nacional.

En cuanto al contenido y desglose por apartado es preciso señalar que en el capítulo primero nos concentraremos en el concepto de seguridad, su evolución y sus modificaciones de acuerdo a una serie de autores y percepciones históricas del concepto mismo. Hablaremos también del caso de la seguridad en México y en América Latina, los problemas y las similitudes que se presentan en cada uno, así como la pretensión de seguir la tendencia mundial en este tema. Veremos cómo los problemas internos orillan a México a conservar varias de sus estrategias, que en tiempos actuales no resultan ser las más eficientes. De igual modo, hablaremos acerca de las instituciones públicas vinculadas al comercio exterior mexicano, así como la relación existente entre los conceptos y las variables principales del tema.

El segundo capítulo abordará los acuerdos internacionales en los que México se encuentra suscrito en términos de comercio y de seguridad en América del Norte. Transitaremos desde el fenómeno de la globalización, así como por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el incremento de los procedimientos comerciales y operativos en las aduanas, desde la apertura de la economía mexicana a las tendencias y prácticas

²⁰ "México es la décimo cuarta economía mundial y la segunda economía de América Latina. Es suscriptor de diez tratados de libre comercio con 45 países, es miembro activo de los principales organismos internacionales, potencia turística y vecino de los Estados Unidos, lo que convierte a la frontera norte en la más dinámica del planeta." *Cfr.* Programa para la seguridad nacional, 4. Posición de México en el mundo. Apertura económica, *op. cit.*

neoliberales. La saturación de las aduanas frente a una oleada inmensa de actividades comerciales y la presentación de brechas en el despacho de mercancías de comercio exterior como su consecuencia. Al igual que la excesiva confianza de la tecnología disponible como resultado de la abrumadora carga que reciben.

En el tercer capítulo se hace un recuento de la historia y la evolución de las aduanas tomando en cuenta las condiciones y necesidades de seguridad nacional de la época. Posteriormente se habla de las modificaciones más recientes en cuanto a la legislación y estructura, destacando la nueva figura operativa del comercio exterior mexicano. Así como el tema de la corrupción, la depuración de las aduanas, los procesos de selección del personal y sus condiciones laborales. Se hace también un balance sobre los alcances y limitaciones de los medios de inspección no intrusivos más comunes usados dentro de las aduanas.

Finalmente, se presentan las conclusiones probatorias de las hipótesis y se incluye un apartado de anexos que complementan la información presentada en este trabajo.

Capítulo I

Panorama general de la seguridad internacional y conceptos operativos

1.1. La Seguridad desde diversos enfoques

“...en un nivel abstracto, la mayoría de los estudiosos de las Relaciones Internacionales trabajan con una definición de seguridad, que consiste en una mitigación de las amenazas a valores preciados...”
Paul D. Williams

El concepto de seguridad ha sido un tema recurrente cuya literatura es amplia en el ámbito de las relaciones internacionales pues es el vínculo de una gran cantidad de temas, no sólo de paz y guerra, sino de economía y recientemente del medioambiente. Sin duda los estudios internacionales no serían los mismos si no fuera por el tema de la seguridad, el cual está presente en todas las agendas de los Estados y de los organismos internacionales.

El concepto de seguridad es cambiante y su significado variará de acuerdo a la época o región en la que nos encontremos o a la que se haga mención. Es por eso que, en este primer apartado, se hará un breve recuento de las interpretaciones y enfoques que se han enunciado en torno al mismo, de manera que tengamos una idea general del estado del arte. Al mismo tiempo, haremos una exposición de otros conceptos vinculados al tema, con los que trabajaremos a lo largo de esta investigación.

1.1.1. La seguridad vista desde el constructivismo

Barry Buzan

La seguridad nacional es un asunto clave a la hora de hablar de los problemas que enfrenta la población mundial. La seguridad es responsabilidad de los Estados, mismos que a su vez deben moverse en dos esferas para mantenerse fuera de amenaza, nos referimos al ámbito nacional y al internacional, es decir seguridad nacional e internacional. En cuanto a la seguridad nacional el debate parece terminar pronto pues no hay entidad que pueda detentar el poder y ejercer violencia para mantener el orden excepto el Estado. Sin embargo, a nivel internacional, el debate se complica pues el hecho de que cada Estado sea una entidad

soberana e independiente, parece condenar a la sociedad internacional a una situación en donde es imposible la coexistencia en armonía¹.

Buzan deja ver su postura en contra de centrar el concepto de seguridad alrededor de los temas de paz y guerra; cooperación y conflicto o poder como lo hace el realismo y el liberalismo, para renovar el debate ampliando el concepto hacia nuevas fronteras que incluyeran otro tipo de conflictos como los son la lucha por los mercados, las crisis económicas o el deterioro del medio ambiente.

“De acuerdo con Buzan, los asuntos de seguridad nacional requieren ser tratados como un sistema general en el que individuos, Estado y sistema toman parte, y en el cual los factores económicos, sociales y ambientales son tan importantes como los políticos y militares.”²

Para Buzan la seguridad de los Estados incluye temas adicionales a la defensa del territorio o la capacidad de participar en una guerra. En esta idea se deben incluir cuatro elementos más, de manera que la visión ampliada de la seguridad que propone el autor queda de la siguiente manera:³

- **Militar.** Basada en las capacidades ofensivas y defensivas. Se traduce en las capacidades del Estado y la percepción de estos mismos sobre las intenciones de otros.
- **Político.** Se refiere a la estabilidad institucional de los Estados, es decir, que haya elecciones libres y que la transición de administraciones se dé sin problemas.⁴
- **Económico.** Aquí nos referimos al correcto funcionamiento de los mercados de manera que se sostengan los niveles de bienestar de la población y el Estado.
- **Social.** Se refiere a la capacidad de protección de la cultura, religión e identidad nacional.
- **Ambiental.** Se busca mantener las condiciones idóneas para que generaciones futuras se desarrollen correctamente en un ambiente protegido y con una industria sustentable.⁵

En la actualidad, encontramos amenazas que involucran a dos o más esferas de la visión ampliada. Y aunque la dinámica de la seguridad ampliada sigue recayendo principalmente en la figura del Estado debemos reconocer que encontramos una serie de actores y factores no vinculados directamente con este, como son el crimen organizado, desastres naturales o algunos grupos insurgentes.

¹ Barry Buzan. “The National Security Problem in International Relations- Source: People, States and fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era”, Harvester Wheatsheaf, Reino Unido, 1991.

² Barry Buzan citado en: Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, “Los Regionalismos frente a la agenda de la seguridad internacional”, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 6.

³ Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, “Security. A new framework for analysis”, Lynne Rienner, Estados Unidos, 1998, pág.7.

Asimismo, es importante hablar del proceso de *securitización* que se define como "el proceso discursivo a través del cual es construida dentro de una comunidad política una amenaza a un objeto de referencia, de manera que se haga un llamado de emergencia con medidas excepcionales para hacer frente a dicha amenaza".⁶ Dentro de los complejos de la seguridad regional cada uno de los sectores anteriormente mencionados; están tan interrelacionados que no pueden ser analizados, abordados, ni mucho menos solucionados de forma separada los unos de los otros.

Es decir, que a la seguridad se le dará un significado, el cual surgirá desde una perspectiva intersubjetiva. Posteriormente se verán los efectos políticos de dichas construcciones entre los actores relevantes de cada sector, lo que los alentará a tener distintas vinculaciones entre ellos y finalmente generar una definición del objeto referente a *securitizar*. De acuerdo con Ole Wæver, los conceptos centrales serán los "*sectores*", "*los complejos de la seguridad regional*" y la "*securitización*".⁷

Arnold Wolfers

El problema con la definición del término de seguridad, es que puede cubrir una amplia gama de elementos de alcance muy diverso. Lo que para algunos críticos del enfoque ampliacionista genera el hecho de que todo pueda ser interpretado como política de seguridad.⁸

La seguridad se valora como un estado deseable para todos los Estados que integran la sociedad internacional, sin embargo, el éxito o fracaso de mantenerse protegidos o fuera de amenaza dependerá de la capacidad de organización, de la habilidad de definir las amenazas mismas y las estrategias que se escojan para combatirlas. Así pues, las limitantes económicas y el poder definirán en gran medida la capacidad de un Estado para mantenerse seguro. Mientras la riqueza determinará la capacidad de bienes materiales que se pueden adquirir; el poder, determinará la manera en que un Estado quiere que se comporten los demás. La seguridad medirá en sentido objetivo: la ausencia de amenazas a los valores establecidos; y en sentido subjetivo: la ausencia de miedo de que dichos valores sean atacados.⁹

El concepto de seguridad gira en torno a ciertas percepciones, valores construidos a partir del consenso social, , por lo que como se ha señalado, el éxito de una estrategia de seguridad estará determinando por elegir cuáles son las políticas más efectivas y menos costosas no sólo en términos económicos, sino sociales y políticos. . El dilema de la

⁶ *Idem.* pag. 491.

⁷ Véase: Matt McDonald, "Security Studies: An Introduction", editado por Paul D. Williams, *Chapter 5: Constructivism*. Routledge NY, 2008, pág. 68.

⁸ Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol – Source: Discord and Collaboration: Essays on International Politics", Baltimore MD: The Johns Hopkins University Press, 1962, pág. 6.

⁹ ..."*security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked*" Arnold Wolfers, citado en Bjørn Møller, *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*, Copenhagen Peace Research Institute, Agosto 2000, pág. 1.

libertad frente a la seguridad es un ejemplo de ello.¹⁰ una semejanza a la idea “Clausewitziana” de ganarse la *fuerza moral* de los pueblos al aglutinarlos a través del consenso y convertirlos en una fuerza potencial para la guerra.¹¹

En palabras de Walter Lipman “*Una nación es segura, en la extensión en la que no tenga el peligro de sacrificar sus valores centrales – Si quiere evitar la guerra y si es capaz de conservarlos, por medio de la victoria*”.¹²

Es bien sabido que las naciones y los grupos sociales que radican dentro de ellas, difieren ampliamente en sus reacciones en cuanto a una situación determinada de amenaza. Algunos tenderán a exagerarla mientras que otros tenderán a subestimarla¹³. Por ello, se advierten serias dificultades en la adopción de un término común para lograr una estrategia.

Norrin M. Ripsman.

El cambio en la percepción de amenaza y por ende en la Seguridad Nacional, resultado del incremento de fenómenos sociales como: la globalización, el terrorismo y la incapacidad por parte del Estado de controlar sus fronteras frente a amenazas externas, hacen que la visión tradicional de la economía como parte de las “*low-politics* (baja política)” se vuelva inapropiada hoy en día.¹⁴

Norrin M. Ripsman rechaza la idea de que la economía tiene poco que opinar cuando se habla de asuntos de seguridad, —pues para muchos especialistas ésta no influye en la soberanía nacional—¹⁵ se corre el riesgo de tener una visión demasiado estrecha de la seguridad, que no reflejará en absoluto la era contemporánea.

Así pues, se subestima el alcance económico, como soporte físico del ámbito militar y la seguridad nacional y se exagera la independencia de los Estados respecto de la economía internacional, como de las políticas domésticas de este tipo. El poner en segundo plano la importancia de la economía, significa que se ignoran totalmente las capacidades reales de las cuales dispone un Estado para hacer frente a los problemas que lo acechan. Un estado con riqueza puede invertir en mejores tecnologías y minimizar costos o llevándolo a ejemplos más extremos, un Estado con riqueza podrá proveer a sus tropas de infantería con

¹⁰ Se refiere al hecho de concebir los asuntos de seguridad a niveles de la población, una especie de acoplamiento de la “*fuerza moral*” o aceptación por parte de los ciudadanos a las estrategias emprendidas por el Gobierno. El sostener los “valores” de una nación.

¹¹ El Pensamiento Militar de Clausewitz en Raúl Benítez Manaut “Problemas de la guerra y la paz” en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, número 126, México, 1986, pág. 110.

¹² Walter Lipman, “U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic”, (Little Brown & Co., Boston 1943) pág. 51 citado en: Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol”, source: “*Discord and collaboration: Essays on International Politics*”, Baltimore, MD: The Jonh Hopkins University Press, pág. 7.

¹³ Aquí puede apreciarse una serie de adopciones distintas de amenaza, que va en función a la “interpretación de las personas”. Lo que sugiere una postura en particular de acuerdo a la percepción, intereses u ontología del fenómeno, es decir una postura más acorde a los lineamientos constructivistas.

¹⁴ Norrin M. Ripsman, “False Dichotomies: Why economics is high politics”, Political Science Department, Concordia University Montreal, 2006, Canadá, pág. 1.

¹⁵ Cabe mencionar en este apartado la idea de soberanía que manejaremos; girará en torno a la capacidad que tienen los Estados de auto-regirse y de definir sus propias políticas de acción o las leyes que ellos mismos construyan para regular sus actividades en todos los niveles.

todos aquellos insumos que resulten necesarios durante un conflicto y así asegurar mayores posibilidades de victoria. Sin mencionar que el atacar a los puntos de suministro de bienes, siempre ha sido una técnica recurrente en épocas de guerra.

La interdependencia de los Estados hoy en día juega también un papel relevante. Los Estados que mantienen estrechas relaciones de intercambio tienen menores posibilidades de enfrascarse en un conflicto armado; el costo de oportunidad de la guerra se incrementa frente a los términos de intercambio económico sin mencionar las posibles sanciones, restricciones o incentivos económicos que podrían establecer algunos Estados¹⁶ para alterar las políticas de seguridad de otra nación.

Richard Ullman.

Definir la seguridad en términos militares únicamente puede tener dos consecuencias: por un lado, generar una tendencia hacia que los Estados se concentren en amenazas militares e ignore otros hechos que quizá resulten más dañinos —lo cual nos lleva a la reducción de su propia seguridad en términos totales— al tiempo que contribuirá a la militarización de las relaciones internacionales como la carrera armamentista, que a largo plazo generará desestabilidad internacional, lo que puede incrementar la inseguridad global.¹⁷

La seguridad para los pensadores tradicionales está dada en términos absolutos, mientras que, para el resto, se trata de un concepto con matices, en el que hay niveles y distintas escalas. En sociedades como la de Estados Unidos, la gente está dispuesta a sacrificar ciertos niveles de uno por el otro, a cambio de sentirse más seguros. Por ejemplo, están dispuestos a mayores controles en la circulación de información, en las fronteras o grandes presupuestos militares si ello les garantiza menos amenazas.

Richard Ullman hace una clara crítica a los pensadores tradicionalistas en torno a la definición de seguridad, en particular a Thomas Hobbes. Lo que presume una postura en contra de esta concepción al argumentar que la seguridad no es un valor absoluto.¹⁸

Otras alternativas a lo anterior serían: medidas preventivas o de cura (prevención o reacción-solución). ¿Es más prudente invertir en reforzar las fronteras con personal y tecnología de punta? o ¿asistir con programas de ayuda a los países que sufren de serias capacidades internas para generar los empleos necesarios y aminorar la migración? Finalmente, la postura que adquiriera un país en cuanto a prioridades de seguridad, se verá en gran medida influenciado por las capacidades reales de afrontar una situación, o los intereses particulares de la élite en el gobierno, por ejemplo, las ganancias electorales.

¹⁶ Ejemplo de ello son las sanciones económicas que Estados Unidos y varios países europeos han impuesto al gobierno ruso, por el conflicto actual que se vive en Ucrania. Esto ha generado posturas encontradas en la última cumbre del G-20.

AFP, , “Sanciones occidentales contra Rusia podrían ser contraproducentes: Putin”, *La Jornada* 15 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/15/sanciones-occidentales-contrarusia-podrian-ser-contraproducentes-putin-8460.html>, acceso 13 de enero de 2015.

¹⁷ Richard Ullman, “Redefining Security” *International Security*, Vol. 8 no. 1, 1983 pp. 129-153.

¹⁸ *Op. cit.* Richard Ullman.

Si una nación no cuenta con los recursos necesarios para incrementar sus fuerzas armadas, este optará por una postura más diplomática o si no es capaz de mantener el costo de su milicia junto con programas internos de bienestar social ¿Cuál de las dos alternativas se volvería más sacrificable y con cuál se adquiriría “mayor seguridad”?

... “De hecho, no tiene por qué existir una necesidad de conflicto entre las metas de mantener un establecimiento militar fuerte y potente y otras metas u objetivos como...promover el desarrollo en países pobres....Todos estos objetivos podrían lograrse, si la población norteamericana escogiera asignar los recursos nacionales a dichos objetivos. Pero es poco probable que ellos – o sus representantes en los Congresos- escojan hacer todos los sacrificios percibidos que esos grandes programas gubernamentales suponen”¹⁹

Existe un criterio que parece compartirse dentro de los teóricos de la seguridad; éste es que la seguridad debe verse a partir de las amenazas existentes. Ullman hace lo mismo al redefinir las amenazas y empezar a ver a la seguridad no como un fin, sino como una consecuencia, al señalar que no se sabe qué tan importante opreciado es algo, sino hasta el momento en que se ve amenazado. En cierto sentido, la seguridad es definida y valorada por las amenazas que la enfrentan en una situación determinada.

Una definición general que puede ofrecernos a través de las amenazas, quedaría en función de todo tipo de actos o eventos que repercutan drásticamente y por un periodo relativo, con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado o la amenaza de reducir el rango de alternativas políticas disponibles al gobierno de un Estado o de entidades no gubernamentales privadas, asociadas al Estado.²⁰

A partir de lo anterior podemos decir que es posible establecer criterios que vayan más allá de los marcos tradicionales, al aceptar una variedad en los programas gubernamentales referentes a la seguridad o el bienestar. Sin embargo, en última instancia parece prevalecer la decisión de los representantes y las capacidades en recursos para atender dichas necesidades, que a su vez pueden estar delimitadas por intereses particulares, lo que puede asociarse a un pensamiento típico o tradicional de seguridad.

Ullman remarca la presencia de un vasto conjunto de organizaciones de interés público que han propuesto una serie de conceptos alternativos a la seguridad nacional, donde las coincidencias destacan en asuntos demográficos, medio ambiente, hambruna, derechos humanos e investigación, pero a la vez insta a que dichas organizaciones no deben ser sobreestimadas en alcance e incidencias. A pesar de su empuje, los retos no militares llevan una tendencia a ser ignorados y puestos en segundo término, conducta que llevará al crecimiento de dichos fenómenos con el paso del tiempo y será más difícil de superarlos.

Podemos llegar a la conclusión de que a pesar de que Ullman reconoce el surgimiento de instituciones que amplían el espectro de “seguridad” con temas de medio ambiente y bienestar, la seguridad seguirá centrándose en amenazas militares tradicionales,

¹⁹ *Op. cit.* Richard Ullman, pág. 13.

²⁰ *Ibidem.*

pero ignorar o hacer caso omiso del resto de las variables en un futuro puede tener consecuencias negativas.

1.1.2 La Seguridad Humana.

"En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas".
PNUD 1994

La popularidad de la seguridad humana como una política, se manifestó en la mitad de la década de los noventas, pues su premisa central radica en tomar a las personas como punto de partida en la creación de políticas de seguridad, en vez de centrarse exclusivamente en la defensa de los territorios o el gobierno o, dicho de otra manera; poner atención al otro elemento necesario para la existencia de un Estado: la población.

La lucha entre dos súper potencias y la dinámica derivada de este conflicto habían llegado a su fin, por lo que la sensación de incertidumbre de lo que pasaría era aún mayor, sin embargo, la ausencia de disputas de orden militar permitió el surgimiento de debates más allá de la seguridad pensada en términos tradicionales.²¹

Las crisis que azotan al mundo se deben principalmente al subdesarrollo, a la pobreza mundial, a las presiones demográficas y al deterioro del medio ambiente. ...*"Esta no es una crisis que ha de responder al socorro de emergencia, o a acciones de política intermitentes. Esta crisis requiere un prolongado y silencioso proceso de desarrollo humano sostenible..."*²²

Conviene recordar que las ideas de la seguridad humana, estuvieron en el medio de una etapa donde el gasto militar en todo el mundo había decaído al finalizar la Guerra Fría y que en décadas anteriores había tenido un crecimiento exponencial como base de la carrera armamentista.

Las amenazas a la seguridad humana se pueden incluir principalmente en siete categorías generales:

1. **Seguridad económica** - Empleos e ingresos necesarios.
2. **Seguridad alimentaria** - Distribución y acceso físico y económico.
3. **Seguridad en materia de salud** - Prevención de enfermedades.
4. **Seguridad ambiental** - Degradación del medio ambiente.

²¹ Athanasios Hristoulas, "La Agenda de Seguridad Humana- La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro" en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010, México, pág. 114.

²² Prefacio, James Gustave Speth, Informe sobre Desarrollo Humano 1994-PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 3

5. **Seguridad personal** - Violencia física en el seno del Estado
6. **Seguridad de la comunidad** - La socialización y el derecho a una identidad
7. **Seguridad política** - Vinculada principalmente a temas de Derechos Humanos.

Los alcances van más allá de la escala personal, local o nacional, pues sus consecuencias pueden tener repercusiones a nivel internacional ya que son interdependientes unos de otros. Hay una estrecha relación entre las categorías de amenaza, pues responden a sucesos que no están aislados, ya que involucran actores que van más allá de las fronteras de un país. La seguridad humana y el desarrollo es por lo tanto un asunto de incumbencia universal que involucra a países en vías de desarrollo y avanzados en aspectos comunes como: el deterioro al medio ambiente, el terrorismo y el narcotráfico, los cuales fácilmente rebasan los límites fronterizos y afectan de manera significativa la seguridad del individuo.

“Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad del medio ambiente, la seguridad respecto del delito: son éstas las preocupaciones que están surgiendo en todo el mundo acerca de la seguridad humana.” (PNUD 1994)

En el sistema internacional, la autoridad se está dispersando de forma regional con nuevos centros de influencia esparcidos en todo el mundo. El Estado sigue conservando su papel predominante en el escenario internacional, pero es obvio el crecimiento de influencia de otros como las organizaciones supranacionales, corporaciones multinacionales u organizaciones no gubernamentales.

Los puntos fuertes de la seguridad humana se consolidan en su capacidad integradora y su centro de acción en las personas, así como su carácter multidimensional que apoya el multilateralismo disciplinario y la cooperación. Los aspectos débiles, por otro lado, son las imprecisiones de su definición y su posible uso como justificación de injerencia militar en casos de intervención humanitaria.²³

*“La seguridad humana no es una preocupación por las armas; es una preocupación por la vida y la dignidad humanas.”*²⁴ La seguridad humana busca una mayor colaboración entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, regionales y la población en general. Ésta, a su vez requiere de un esquema de desarrollo que se traduzca en un impacto directo en el beneficio de las personas, lo que hacen evidente las siete categorías anteriores.

²³ Véase: Daniel Soto Mayor, “LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA.” 2- *Redimensión del concepto de seguridad.* B) *Hacia un nuevo concepto de seguridad global.* extraído de la revista “POLÍTICA Y ESTRATEGIA”, Número 113, publicación semestral de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile) 2009.

²⁴ Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). “Informe Anual de la Directora- 2010: Promoción de la salud, el bienestar y la seguridad humana”, Washington, DC: OPS/OMS; 2010. Citado en “Seguridad Humana: Implicaciones para la Salud Pública”, Documento técnico de referencia, ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 525 Twenty-third Street, N.W. Washington, D.C. 20037, 2012, pág. VII.

El desarrollo debe existir en una lógica de simbiosis directa con la seguridad humana ya que una complementa a la otra.

El desarrollo abre el terreno para que las personas puedan generar y tener las condiciones necesarias para llevar a cabo sus actividades cotidianas y alcanzar todo su potencial sin temor ni carencia alguna. *“El desarrollo sostenible busca mantener los sistemas de sostén de funciones vitales, los ambientes naturales y los valores y la cultura de las comunidades para las generaciones futuras, al tiempo que la economía y la sociedad se desarrollan, y aumenta la longevidad de las personas y su capacidad para desplegar todo su potencial. Este reto nos conduce a la necesidad de la seguridad humana, que permite garantizar a las personas la libertad de vivir sin temor y sin carencia, y con dignidad”*²⁵.

Entre los críticos a la seguridad humana, sobresale la idea de que el concepto encierra una lógica holística; que implica que los sistemas deban abordarse de forma conjunta y no sólo a través de cada una de las partes que lo conforman, —una lógica que considera al fenómeno de manera total, como un todo— o en pocas palabras, dar cuenta de todas las manifestaciones bajo un solo concepto incluyente, lo que da lugar a un ensanchamiento conceptual, difícil de definir y de llevar a la práctica en la obtención de resultados concretos.²⁶

1.1.3 Seguridad Ciudadana.

“En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia”.
PNUD 2005.

Un concepto diferente que se encuentra muy relacionado al tema de la seguridad humana, con una fuerte connotación de acciones preventivas y en el que se abordan los problemas que aquejan comúnmente a los ciudadanos de un determinado lugar. Al igual que la seguridad humana, este es un concepto que centra su atención en las personas y al mismo tiempo propone a la seguridad como un tema vinculante, que implica la participación tanto del Estado como de los ciudadanos.

²⁵ Véase: “Seguridad Humana: Implicaciones para la Salud Pública”, Documento técnico de referencia-Prefacio en Luiz Augusto C. Galvão Gerente, *Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental (SDE)*, OPS. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD- 2012.

²⁶ Crítico de la seguridad humana. David Baldwin...” *que propone incluso abolir los estudios sobre seguridad porque el concepto, en sí mismo, engloba tantos temas que pueden incluir la totalidad de las Ciencias Sociales y ser, a la vez, parte integrante de disciplinas como la Economía, la Sociología o las Relaciones Internacionales en una dinámica interdependiente que termina por diluir o fragmentar el conocimiento y su objeto de estudio (Baldwin, 1997).*” Citado en Rivera Vélez Fredy, “Seguridad Multidimensional en América Latina”, Estudio introductorio Seguridad multidimensional en América Latina. FLACSO sede Ecuador, pág. 14

La seguridad ciudadana tiene como característica, una mayor participación de los ciudadanos en la construcción del concepto mismo, es decir, que las personas serán quienes definan las preocupaciones y problemas que les aquejen en este tema.²⁷ Su persecución será la ausencia de amenazas que pongan en riesgo al conjunto de ciudadanos, ese será su óptimo ideal y el objetivo a perseguir. En pocas palabras, acercar las políticas públicas a la situación real que acontece entre los ciudadanos.

Para complementar más la idea ¿Cómo podemos definir una política pública de seguridad ciudadana? *“Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.”*²⁸

Es por ende un valor público que debe correr a cargo del Estado, pero que involucra la participación de la sociedad, encaminado a cubrir las expectativas que tiene una comunidad, en una lógica de línea vertical, ya no solamente del Estado hacia los ciudadanos, sino también de estos hacia el Estado. Dejando de ser receptores para volverse gestores de la seguridad, recuperando esa parte concesionada al Estado y complementarla junto con él.²⁹

Otro punto en común de la seguridad humana y la seguridad ciudadana es que requiere de la complementación del desarrollo. La calidad de vida en la cotidianeidad es necesaria a fin de mantener un orden social y propiciar una adecuada convivencia. No se abandona del todo las acciones de control y las reactivas; sin embargo, implica la participación de otros organismos e instituciones en la formación de demandas y el esquema democrático facilita dicha participación.

Los problemas que recurrentemente son abordados en la seguridad ciudadana se pueden centralizar en: violencia, delincuencia, crimen, corrupción e inseguridad³⁰. La confrontación de estos problemas debe embonar a su vez con otras políticas de desarrollo cuyo objetivo son las principales preocupaciones en la sociedad. Atacar la pobreza; la falta de oportunidades; el desempleo; el hambre, la represión política, entre otros, para que sus resultados sean mucho más visibles y óptimos. Se requiere pues de políticas de salud, económicas, de educación, recreativas, culturales, de empleo y de aplicación de la justicia.

²⁷ La seguridad ciudadana encierra en sí misma una lógica de percepción y construcción del concepto a partir de referentes adquiridos, es decir, una fuerte carga constructivista.

²⁸ Claudia Patricia Gómez Rojas, “Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana” Seguridad multidimensional en América Latina, en Fredy Rivera Vélez (editor) FLACSO, Sede Ecuador. Pág. 370.

²⁹ María Cristina Rosas: Seguridad ciudadana -Asignatura- “México, Política Exterior y contexto internacional Proyecto Nacional y Política Exterior (seguridad nacional: enfoque multidimensional)”, marzo -2015

³⁰ Véase: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, PNUD, 2013. disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

“Los avances en materia de seguridad ciudadana no resultan de una sola política aislada, sino de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida, y la adopción de sistemas de información y de intervención más modernos y eficaces.”³¹

Sin embargo, en Centroamérica la aplicación de este concepto generalmente se traduce en políticas de gobierno que recurren más a técnicas represivas de mano dura y de igual modo la exclusión social se hace evidente frente a aquellos individuos que no cumplen con las características de “ciudadanía”. Individuos que quedan fuera de la protección y que son extraídos: etnias, inmigrantes, presos y grupos marginados.³²

Otro problema que aqueja al concepto de la seguridad ciudadana, es que la aplicación debe ser muy organizada, a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos por el incremento de actores involucrados y controlar la dimensión subjetiva de las personas en la apreciación de fenómenos amenazantes, que puedan manifestarse en barreras difíciles de entender, atender o cuantificar. Las percepciones de los azotes a la sociedad, deben entonces existir dentro de un marco normativo y evitar la propagación de justicia por mano propia o las prácticas de “ojo por ojo.”

1.1.4 Seguridad Multidimensional.

La seguridad multidimensional comenzó con los especialistas en Relaciones Internacionales que centraban sus ideas en investigaciones de paz y en aquellos que se enfocaron en la situación de seguridad de los pueblos y Estados del tercer mundo o en vías de desarrollo³³. Aceptando la idea de ensanchar el concepto de seguridad más allá del difunto conflicto Este-Oeste, donde el poder duro, la capacidad militar y la disuasión nuclear, eran las teorías sobre las que se debía trabajar y desarrollar.

Buzan junto con Ole Wæver y otros teóricos de la escuela de Copenhague fueron los pioneros en la construcción de una teoría ampliacionista y multisectorial en la seguridad aportando nuevas alternativas en el estudio, como el desarrollo de estudios regionales³⁴.

La obra de Buzan: *“People, States and Fear”* rechaza la idea de que la seguridad es un asunto meramente estatal, y es más bien, algo vinculado con la colectividad humana. Nace una nueva agenda en cooperación entre los países para hacerle frente a amenazas tradicionales y no tradicionales.

³¹ *Idem.* pág. 8.

³² Véase: Peter Peetz y Sebastian Huhn, “Violencia, Seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centro-América” en Fredy Rivera Vélez, *Seguridad multidimensional en América Latina*, FLACSO, Ecuador, 2008, pág. 351.

³³ Paul D. Williams. *Security Studies an Introduction*, Routledge, Reino Unido, 2008 y pág 1.

³⁴ Véase: Alejandro Chanona Burguete, Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la agenda de la Seguridad Internacional*, FCPyS- UNAM, 2011, pág. 6.

El término de seguridad no solamente encerrará “...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social...sino también como...una condición en la que los Estados se sienten libres de presiones de naturaleza militar, económica o política (ONU, 1985:11)”³⁵, lo que muestra claramente un avance hacia un enfoque multidimensional.

Generalmente, se asocia a la seguridad multidimensional con los lineamientos que incorpora la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre todo en las Cumbres de las Américas, cuyo discurso lleva un enfoque multidisciplinario. Sin embargo, una diferencia notable con la seguridad humana, es que el tema de la salud rara vez es abordado.

Es pertinente mencionar que a pesar de esta tendencia ampliacionista de los *strategic studies*,³⁶ hay especialistas que aun critican una expansión inapropiada del concepto y el dibujo de una línea que demarque el asunto es motivo recurrente de desacuerdos en el tema.³⁷

Ya sea que se hable de seguridad humana o seguridad multidimensional, ambas corrientes imponen nuevos caminos a seguir de diversa naturaleza y la pretensión de un marco normativo que le solicita a los Estados la implementación de nuevas políticas que promuevan la cooperación y la adecuación institucional y al mismo tiempo la prevención.³⁸

1.2 La seguridad multidimensional. El caso de América Latina y México.

1.2.1 Seguridad Multidimensional en contexto con América Latina.

“La nueva concepción de la OEA de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía”
Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas.
Washington, DC: OEA; 2011.

Últimamente el tema de la seguridad nacional y sus correspondientes análisis y divisiones en América Latina, están abriéndose camino a un panorama más abierto y dejando de centrar sus atenciones a elementos de carácter militar, policiaco o en aquellas instituciones cuya labor central está encaminada principalmente a dichas tareas³⁹, dándole la oportunidad a diversos actores y abandonando la tendencia estatocéntrico del tema.

³⁵ ONU 1985:11 citado en: Fredy Rivera Vélez, *Seguridad multidimensional en América Latina*, Ana Laura García-La seguridad internacional como concepto multidimensional, Capítulo 5. FLACSO sede Ecuador, 2008, pág.101

³⁶ Conocido también como “*Security Studies*.”

³⁷ Bjørn Møller, *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*, Copenhagen Peace Research Institute, Denmark 2000, pág. 2.

³⁸ Daniel Soto Muñoz, *op. cit.*, pp. 120 – 143.

³⁹ Rivera Vélez Fredy, *op. cit.*, pág. 11.

Pero exactamente, *¿qué significa abandonar la postura clásica o tradicional? ¿A qué se refieren, cuando la agenda está ampliándose? O ¿Cuándo su visión es menos estrecha con el Estado?* Lo que esto significa es que, junto con el cambio en el orden mundial posterior a la Guerra Fría, así como los fenómenos actuales, (que en ocasiones son resultados los unos de los otros),⁴⁰ representa que abordar el problema de la seguridad, sin tomar en cuenta a la política, a la economía o a la gestión pública implicará un diagnóstico virtualmente inútil o incapaz de reflejar la realidad existente, ya que no es posible negar la vinculación de cada una de estas esferas en la agenda de la Seguridad.⁴¹

En América Latina, ha existido históricamente poca interconexión; la oferta de instituciones regionales que promuevan la integración en diversos temas, ha sido escasa o limitada. En países como México y Brasil, —que han tenido problemas internos de grandes magnitudes— se ven obligados a desviar sus recursos a la solución de sus propios problemas, que a la creación de instituciones que motiven la acción colectiva o la cooperación en la región. Temas como el comercio, la migración y las inversiones, se organizan más en contacto con potencias hegemónicas como la Unión Europea, Estados Unidos y recientemente con China. No hay propiamente la existencia de una agenda común en temas transnacionales y se hallan enclaustrados más bien en la obtención de beneficios inmediatos que a largo plazo, bajo la lógica de tratados *ad-hoc* que con acuerdos más profundos.⁴²

El proceso histórico en el cual se ha visto envuelta América Latina en términos de seguridad, ha sido complejo y cambiante “...Durante la Guerra Fría, América Latina fue una zona militarmente en tensión, donde los conflictos tanto interestatales como intraestatales (guerras civiles o graves crisis de gobernabilidad) provocaban que organizaciones como la ONU y en menor medida la OEA, así como diversos gobiernos, principalmente superpotencias, buscaran influir y dar con fórmulas de mediación o, por el contrario, emplearan la acción militar directa o modalidades de asistencia militar.”⁴³

“En el ámbito político, el sistema interamericano se estructuró durante la Guerra Fría sobre la base del conflicto ideológico Este-Oeste y se mantuvo en la creencia que solo Estados Unidos era capaz de contrarrestar la amenaza externa comunista (Restrepo, 2004). La seguridad hemisférica fue liderada por Estados Unidos y eso significó que la gran potencia impuso sus objetivos

⁴⁰ Ejemplo: El régimen actual de economías de libre tránsito, han tenido como consecuencia la globalización de los mercados.

⁴¹ Fredy Rivera Vélez. *Ibid.*

⁴² Federico Merke, “Liberalismo” en: Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio Editores, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford University Press, 2014 pág. 24.

⁴³ Benítez, Raúl, “Reinserción de América Latina en el Sistema Internacional. Procesos de democratización y Pacificación”. *AMERICA LATINA: OPERACIONES DE PAZ Y ACCIONES MILITARES INTERNACIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS*. Pág. 104

estratégicos, excluyendo las preocupaciones de seguridad del resto del continente”⁴⁴

No puede desvincularse de América Latina, la influencia hegemónica de Estados Unidos, durante el conflicto de la Guerra Fría, la doctrina de la seguridad nacional predominó como protagónico ante la “*amenaza comunista*” del bloque opositor, que fortaleció a las fuerzas armadas para enfrentar una posible insurrección a nivel interno. Mientras que las amenazas externas y su contención corrían a cargo de los Estados Unidos y su liderazgo.

La valoración de seguridad tuvo un giro de 180 grados con el fin del conflicto ideológico, donde una nueva sociedad internacional empezaba a abrirse paso frente a los fenómenos globales que resultaban tan igual de recientes. Las naciones latinoamericanas pasaron a ser gobiernos democráticamente electos, empezaron a considerar el apoyo y la cooperación entre ellas y al mismo tiempo dejar atrás las ideas tradicionales de amenazas⁴⁵.

Sin embargo, con el final del conflicto, Estados Unidos perdió interés en el continente lo que tuvo como repercusión la creación de diversos bloques subregionales superpuestos al sistema de Seguridad Hemisférica. Se le dio un enfoque policial en la región a problemas como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo. Por ende, el actual sistema de seguridad aparece fragmentado en la región por diversas iniciativas jurídicas de índole subregional.⁴⁶

Así pues, la postura que tiene América Latina, es la de una depositaria de diversas corrientes y teorías de seguridad que se ven encontradas las unas con las otras. Estas teorías incluyen tanto los preceptos clásicos de amenaza al Estado —*interna y externa*—, los cuales vienen arrastrándose desde los regímenes militares —*que caracterizaron a la Región en años anteriores*—, como los ensayos contemporáneos que pretenden ampliar el concepto de seguridad y, para lograrlo, deben considerar los múltiples componentes para la pacificación de la sociedad.⁴⁷

América Latina representa una zona donde la retórica o el discurso político apunta a la ampliación del tema a niveles más elevados o complejos de seguridad, que van desde la seguridad nacional multidimensional, hasta la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y a la seguridad humana, por un lado. Sin embargo, por el otro, la realidad específica de la región tiene complicaciones que limitan seriamente las intenciones de quienes buscan una postura más abierta en el tema.

⁴⁴ Citado de Daniel Soto Muñoz, “LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA” artículo extraído de la revista: “POLÍTICA Y ESTRATEGIA” Número 113, 2009, publicación semestral de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), pp. 120 – 143.

⁴⁵ JOSEPH S. TULCHIN -SENIOR SCHOLAR- SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE: Nuevos dilemas geopolíticos. Prólogo: Seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica- Coordinador Raúl, Benítez Manaut- Abril, 2010. Woodrow Wilson International Center for Scholars, pág. 4

⁴⁶ Por mencionar algunos casos sobresalientes de bloques subregionales: SICA-1991 (Sistema de Integración de Centro-América); AEC-1994 (Asociación de Estados del Caribe); MERCOSUR-1994 (Mercado Común del Sur); ALBA-2001 (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe); UNASUR-2008 (Unión de Naciones Suramericanas). Véase: Daniel Soto Muñoz -*Ibid.*

⁴⁷ Fredy Rivera Vélez, *Ibid.*

Podríamos citar como ejemplo de dicha situación; las crisis que los gobiernos enfrentan en diversas ramas y niveles, y que claramente ponen en entredicho o en conflicto directo a aquellos que son los responsables del equilibrio de poder. Es decir, aquellos que formulan las leyes frente aquellos que administran o contabilizan los recursos y aquellos que se encargan de hacer valer los lineamientos establecidos.⁴⁸ En pocas palabras, las instituciones civiles de la región en general, están en crisis constantes al no poder cubrir las expectativas que la población tiene de ellas; crisis que se reflejan claramente en un gobierno deficiente, y que son, por lo tanto; gobiernos que carecen de instituciones civiles preparadas, bien financiadas, entrenadas, relativamente nuevas⁴⁹ y altamente susceptibles de caer en la corrupción.

A pesar de la clara intención de querer conservar un régimen democrático, (parcialmente joven en la zona), la realidad aparece como un aplastante retorno al uso de las fuerzas armadas para asuntos en que el gobierno y sus instituciones civiles se ven fácilmente rebasadas y superadas.

La pérdida de confianza de la población hacia sus instituciones civiles encargadas de la seguridad repercutirá de manera negativa y directa en la imagen de estas mismas y su gobierno. Sin mencionar también, que se pondrá en evidencia la incapacidad de hacerle frente al crimen y a la violencia, los cuales serán posteriormente serán obstáculos a superar para lograr el crecimiento económico y desarrollo de una nación⁵⁰ a través de las inversiones extranjeras directas o indirectas.

Cuadro 1 - América Latina. Confianza en las Instituciones (%)⁵¹

Instituciones	1996	1997	1998	1992	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
				000							
Fuerzas Armadas	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44	51
Policía	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37	39
Sistema Judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36	30
Congreso	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27	29
Partidos Políticos	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22	20

Fuente: Informe Latino barómetro 2007, publicado por Corporación Latino barómetro, Santiago de Chile, 2007.

⁴⁸ David Pion Berlín, “Unexpected Civil-Military Relations in 21st Century-Latin America”, en Nueva Sociedad, Número. 213, enero-febrero 2008.

⁴⁹ Las Dictaduras Militares en los países latinoamericanos tuvieron diversas duraciones. En Argentina se dio entre 1976 y 1983, en Uruguay entre 1973 y 1984, en Chile entre 1973 y 1990, en Bolivia entre 1971 y 1978, en Perú entre 1968 y 1975 y en Nicaragua que duró hasta 1979, por mencionar algunas.

⁵⁰ Cristina Lagarde; Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional- “Urge Reestablecer la seguridad y la confianza: FMI”, en El Universal, sábado 6 de diciembre de 2014, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/urge-restablecer-la-seguridad-y-confianza-fmi-1059832.html> o <http://eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/crimen-desarrollo-lagarde-1059604.html>

⁵¹ Extraído del Programa Nacional de seguridad pública 2008-2012. México en Latinoamérica, Pág. 11.

A diferencia del resto de las instituciones en América Latina, cuya confianza ha decrecido o crecido a pasos muy pequeños, las fuerzas armadas llevan una tendencia que mejora su imagen frente a la sociedad. (*Véase cuadro 1- América Latina. Confianza en las Instituciones*)

*“Los Gobiernos Democráticos buscan la asistencia militar para la resolución de conflictos de seguridad. Dilemas de seguridad que sirven de señuelo para que las fuerzas militares intervengan en una situación de gran amenaza... o de menor magnitud, pero aun así suficiente para sobrepasar a la policía y a las fuerzas internas de seguridad.”*⁵²

Así, el papel de las fuerzas armadas se ve fortalecido en aquellas naciones cuyos principales temas en la agenda de seguridad giran en torno a problemas de guerrillas, narcotráfico, terrorismo, bandas, fronteras y crimen organizado. Pero al mismo tiempo, el rehusarse al uso de la fuerza militar puede suponer un riesgo de magnitudes considerables a los Estados que se encuentren en estas circunstancias. Existe así, una “lógica encontrada de dos visiones opuestas entre corrientes estatocéntricas y corrientes antro-po-céntricas sobre el tema de la seguridad”⁵³

Es prudente mencionar y remarcar que el papel del Estado sigue siendo primordial, sin importar la postura de la que se trate, mientras que a su vez, empieza a reconocerse el papel e influencia de otros actores en escena y de igual modo la ampliación de amenazas y su diversificación.

Teniendo eso en mente, *¿Hasta dónde es prudente el uso de las fuerzas armadas? o ¿Qué implicaciones tendrá el uso sistemático de éstas, ante una agenda que parece incrementarse paulatinamente?* Las actividades en las que se verán envueltas, implicarán también un incremento en sus roles y misiones, en áreas en las que comúnmente el papel del ejército no tenía cabida. Funciones no relacionadas a la defensa propiamente. Tal es el caso de diversos países de América Latina, como por ejemplo la situación de Colombia frente a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁵⁴ o el caso de nuestro país, donde las fuerzas armadas tienen entre sus tareas primordiales el enfrentamiento directo al narcotráfico. Aunque dicho tema tiene una profundidad tan marcada que envuelve a varios países de la región en sus respectivas agendas o por lo menos figura entre los asuntos de cooperación e intercambio de información entre ellos.

Los fenómenos que han surgido a raíz de los cambios en el mundo, sobre todo después del conflicto post-Guerra Fría, con el desmantelamiento del bloque comunista, han tenido como consecuencia la ampliación del tema que gira alrededor del concepto de seguridad; fenómenos cuya dinámica es tan compleja que no pueden abordarse de manera vertical o unilateral “clásica”, y cuyos horizontes no se encuentran bien definidos. Motivo que dio lugar a la existencia de una aproximación “multidimensional”. Sin embargo, la

⁵² *Op cit*, David Pion Berlin, pág. 3

⁵³ *Ibid*, Fredy Rivera Vélez.

⁵⁴ Como ejemplificación de dicho conflicto, existente entre la agenda estatal de Colombia frente a las FARC, está la retención del general Rubén Darío Alzate; a pesar de la intención del dialogo y las negociaciones de paz que están de por medio. Véase La Jornada, lunes 17 de noviembre de 2014, “Diálogo, si liberan al general, dice Santos a las FARC”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/17/santos-exige-a-las-farc-liberacion-de-general-capturado-3091.html>

propia naturaleza histórica, geográfica, social, política de la región en particular, hace difícil la separación de las fuerzas armadas en asuntos que aquejan a sus sociedades.

Así pues, la solución inmediata que permite la realidad específica de los países en la región, es la de combatir estos problemas de forma militar, lo que no sólo implica la ampliación de las labores de la milicia, como ya se mencionó, sino que también genera impacto en cuestiones de derechos humanos; la proliferación de actos violentos y de encuentros armados; afectaciones a la población civil; problemas fronterizos; agrietamiento de las relaciones bilaterales de los países; problemáticas a la salud y el daño al medio ambiente, sin mencionar la influencia de políticas exteriores hegemónicas, que marcan el compás de la marcha y que darán obvias prioridades a los problemas que les aquejan y que por lo general sobredimensionan el papel de la acción militar.

1.2.2 México, la Seguridad Multidimensional y el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

México como un caso particular, encierra una diferencia y una similitud con América Latina. La diferencia con la región, se pronuncia en el entendido de que éste no tuvo un gobierno, ni un régimen militar al frente de la nación, mientras que en la similitud, sus fuerzas armadas siempre estuvieron vinculadas a misiones extra-institucionales no relacionadas a sus funciones típicas con una participación nula inclusive en operaciones de paz de la ONU en la década de los cuarenta y cincuenta. Posteriormente en los años noventa se les niega a las tropas la salida a dichas operaciones⁵⁵, situación que recientemente ha sufrido un cambio, bajo la lógica de reiterar un compromiso nacional en la seguridad y mantenimiento de la paz a escala internacional.⁵⁶

En el caso mexicano, las fuerzas armadas llegan a suplantar a todo tipo de fuerza policiaca en operaciones de diversos grados y niveles, para mantener en línea al crimen en las calles y al crimen organizado, frente a la consternación de grupos que promueven y claman por la separación de funciones policiacas y militares.⁵⁷

A nivel nacional, podemos apreciar algo similar en la actual administración de nuestro país con la tendencia latinoamericana de adopción de un enfoque multidimensional en el tema de seguridad, algo que no es tan sorprendente considerando el hecho de que la Conferencia Especial sobre seguridad en las Américas se realizó en 2003 en México y cuya influencia se hace notoria en el último programa para la seguridad nacional emitido.

⁵⁵ Véase: Raul Benitez Manaut “América Latina: Operaciones de Paz y Acciones Militares Internacionales de las Fuerzas Armadas”, en Reinserción de América Latina en el Sistema Internacional. Procesos de Democratización y Pacificación, Colegio de México, enero-marzo 2007, pág. 104.

⁵⁶ Véase, Secretaria de Relaciones Exteriores, Comunicados: viernes 13 de marzo de 2015, Ciudad de México, Comunicado Conjunto SRE-SEDENA-SEMAR “MÉXICO ENVÍA LOS PRIMEROS OBSERVADORES MILITARES Y OFICIALES DE ESTADO MAYOR EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU.” Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/5767-138> y Excelsior, Nacional sábado 14 de marzo de 2015, “México manda los primeros cascos azules para operaciones de paz.”, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/14/1013331>

⁵⁷ Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei – “*Towards a new understanding of the civil-military relations*” Introduction. Seguridad multidimensional en América Latina – Fredy Rivera Vélez (editor) FLACSO, Sede Ecuador. Pg. 143-144.

En la conferencia se manifestó el respaldo del país en las nuevas amenazas que consideraba la seguridad hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dicho concepto considera aspectos del tipo político, económico, social y ambiental, al igual que la idea de que el alcance de estas nuevas amenazas puede ser de margen transnacional y que requerirán, por lo tanto, de una adecuada cooperación hemisférica. Los problemas referentes a la seguridad multidimensional incluyen amenazas del tipo tradicional y otras emergentes; se consideran las prioridades de cada Estado; se coloca a la democracia como una condición para la estabilidad y se respeta la soberanía de cada una de las naciones participantes.⁵⁸

De acuerdo con la declaración de seguridad, los problemas de diversa naturaleza se pueden numerar en:

- “El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”⁵⁹

Esta nueva dimensión de seguridad se hace presente como ya se mencionó, en el último programa de seguridad nacional mexicano, emitido recientemente:

...“Al adoptar un enfoque multidimensional, el Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales

⁵⁸ Véase, Lenissett Toro Ibacache. “EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA SEGURIDAD HEMISFÉRICA: UNA REVISIÓN AL DISCURSO HEGEMÓNICO”, en Estudios Latinoamericanos, Número 2, Año 1, segundo semestre 2009, pp. 67-75.

⁵⁹ DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003)- http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.”⁶⁰...

En el caso particular de México, existe una contradicción entre la práctica y la retórica empleada para los discursos de seguridad (fenómeno relativamente en común con América Latina). Se utiliza mucho la adopción de un enfoque “multidimensional”, en una situación que parecería favorecer más a los esquemas que están en contra de las posturas tradicionales, al considerar múltiples variables e instituciones en el tema y logro de la Seguridad Nacional. Sin embargo, se pone en primera instancia los intereses y los objetivos nacionales de México, así como las condiciones necesarias para el desarrollo, lo que podría resaltar como un enfoque realista en el orden de factores a considerar, y la idea de no poder relegar la seguridad de uno mismo a ningún otro actor.

A pesar de la existencia de un discurso multidimensional en el programa de seguridad. El uso de las fuerzas armadas es un recurso recurrentemente explotado en nuestro país, e inclusive es un fenómeno que se ve acentuado, al atravesar por situaciones donde las instituciones civiles se han visto corrompidas y penetradas por organizaciones criminales; o más grave aún, donde las elites políticas han encontrado oportunidades de negocio. A pesar de ser una situación que obedece a las particularidades o características históricas, sociales económicas, geográficas del país, las que han orillado el uso de estrategias de enfrentamiento directo. Desafortunadamente el azote en los que se ha visto envuelto el país en torno a los acontecimientos políticos y sociales y que ponen en evidencia a sus instituciones, generan los matices contrarios a los que se buscan generar en las percepciones y los mercados internacionales que suponen el beneficio del país.⁶¹

Cuadro 2- Nivel de confianza en las instituciones 2004-2008 (calificación de 1 a 10).

	Las universidades	La iglesia	El ejército	Los medios	Los bancos	El IFE	Los empresarios	La presidencia	La SCJN	Los diputados	Los senadores	Los sindicatos	La policía	Los partidos políticos
2004	0	7.7	7.4	7	6.8	0	6.1	5.6	6	5.1	5	4.5	4.9	4.9
2005	8.1	7.8	7.7	7.2	7.2	0	6.5	5.9	6.4	5.4	5.2	4.9	5.4	5.4
2006	8.2	7.9	7.9	6.6	7.6	7.4	5.8	6.9	6.5	6.6	6	6	5.9	5.9
2007	8.1	8	8.05	7.15	7.15	6.75	6.8	6.35	6.7	5.7	5.7	5.55	6.05	5.45
2008	7.9	7.9	7.8	7.7	6.8	7.0	6.9	6.9	7.0	5.7	6.1	5.9	5.9	5.6

⁶⁰ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 – Una Política Multidimensional para México en el Siglo XXI.

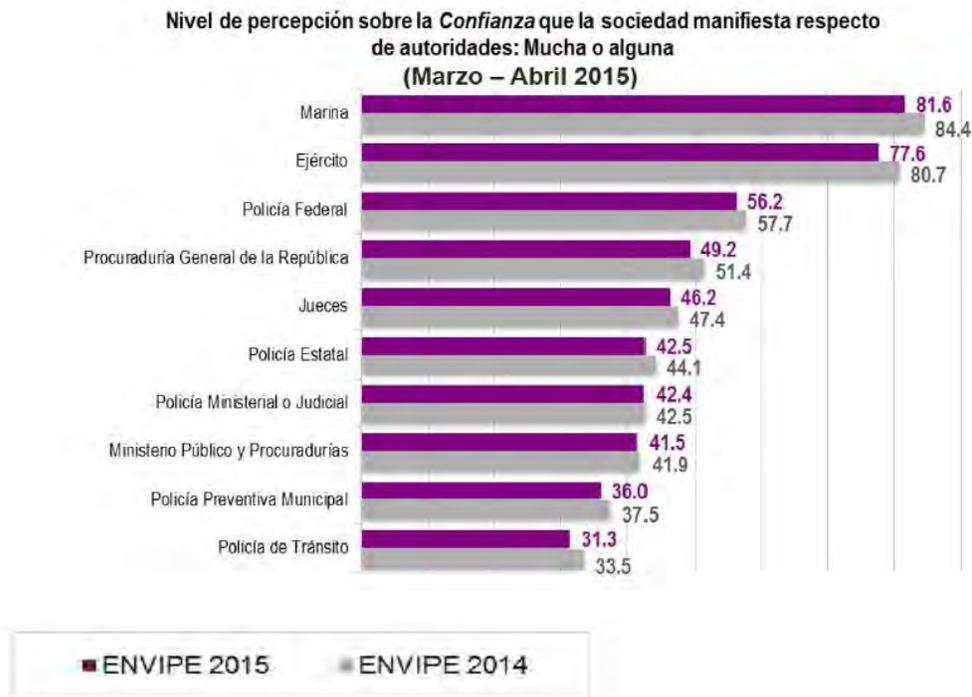
⁶¹ Véase, La Jornada- Economía, viernes 21 de noviembre de 2014, “ Descontento de mercados por eventos políticos y sociales en México: Moody’s” Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/11/21/economia/028n2eco> o <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/20/problemas-sociales-y-politicos-detienen-las-inversiones-moodys-analytics-3219.html>

Fuente: Consulta Mitofsky, Encuesta de confianza en las instituciones (ranking nacional), promedios anuales, 2007 y Consulta Mitofsky, Encuesta de confianza en las instituciones (ranking nacional), Reporte noviembre de 2007 a octubre de 2008. Véase, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, en México en Latinoamérica, pág. 13.

Cuadro 3- Nivel de confianza en las instituciones 2004-2015 (calificación de 1 a 10).

	Las universidades	La iglesia	El ejército	CNDH	Estaciones de Radio	Medios de Comunicación	Los empresarios	La SCJN	Bancos	Cadenas de TV	INE (Instituto Nacional Electoral)	Presidencia	Los sindicatos	Senadores	Policía	Diputados	Los partidos políticos
sep-04	ND	7.7	7.7	7.1	ND	7.1	5.7	6.3	ND	ND	7.0	6.3	4.7	5.3	5.0	5.1	5.1
oct-05	8.1	7.8	7.7	ND	ND	7.3	6.0	6.3	ND	ND	7.1	6.5	4.8	5.2	5.6	5.3	5.2
ago-06	8.0	7.8	7.9	7.4	7.6	7.2	6.5	6.8	7.1	7.2	6.9	6.9	6.1	6.3	6.3	6.2	6.2
sep-07	7.9	7.8	8.0	ND	7.6	7.5	6.7	6.7	6.6	ND	7.1	6.8	5.7	5.8	5.8	5.6	5.3
sep-08	7.9	7.9	7.8	7.5	7.6	7.7	6.8	7.0	6.7	7.5	7.0	6.9	5.9	6.1	5.7	5.9	5.6
sep-09	7.8	7.9	7.7	7.4	7.5	7.6	7.0	7.0	7.0	7.4	7.2	7.1	6.0	6.7	5.9	6.1	5.9
sep-10	7.9	7.8	7.7	7.3	7.6	7.6	6.9	7.0	6.6	7.5	7.0	6.7	5.9	6.0	5.7	5.7	5.7
sep-11	7.8	7.6	7.5	7.2	7.3	7.4	6.8	6.5	6.4	7.2	6.6	6.5	5.6	5.8	5.6	5.6	5.7
sep-12	7.8	7.7	7.5	7.5	7.1	7.1	6.8	6.9	6.7	6.8	6.7	6.6	6.0	6.0	5.9	5.8	5.8
dic-13	7.8	7.6	7.5	7.5	6.9	6.8	6.9	6.6	6.6	6.6	6.8	6.2	5.7	5.7	5.8	5.6	5.2
oct-14	7.6	7.3	7.2	7.1	6.8	7.0	6.6	6.4	6.7	6.5	6.5	6.1	5.5	5.7	5.5	5.7	5.3
sep-15	7.3	7.1	7.0	6.9	6.6	6.6	6.5	6.3	6.2	6.2	6.1	5.7	5.4	5.3	5.3	5.2	4.9

Fuente: Consulta Mitofsky, Encuesta de confianza en las instituciones (ranking nacional), promedios anuales 2004-2015. Encuesta Nacional en Viviendas, septiembre 2015, disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>



Fuente: INEGI-ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA (ENVIPE) 2015. Desempeño institucional Percepción del Desempeño - Nivel de confianza. Nota: Realizada a población de 18 años o más. Pág. 16

En el programa de Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 sobresale la postura de un mayor peso a las fuerzas armadas e inclusive el reconocimiento directo hacia éstas⁶²

... “El Programa resalta el desafío de garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia donde más afecta a la población. Considerando el papel destacado que las Fuerzas Armadas han desempeñado en la preservación del orden público y la contención del crimen organizado.”⁶³ ...

Por ende, el uso de fuerzas armadas para la preservación del orden público y la contención del crimen organizado, el cual ha sido un fenómeno que ha tenido mayores consecuencias desde su aplicación directa en el ejercicio del sexenio anterior, muestra una delegación de la seguridad nacional interna a fuerzas militares, que normalmente están encaminadas a tareas de índole internacional o a usarse como medios para alcanzar objetivos políticos, al ser uno de los elementos materiales o tangibles directos del “Poder duro”⁶⁴. El uso y el involucramiento de las fuerzas armadas es un fenómeno que en el caso mexicano se presenta hasta en el ámbito del comercio exterior.

⁶² Véase, La Jornada, domingo 23 de noviembre de 2014, “Fuerzas Armadas aseguran Estado de derecho, dice Peña” <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/11/23/fuerzas-armadas-aseguran-estado-de-derecho-dice-pena-7728.html>

⁶³ Véase, Programa para la seguridad Nacional 2014-2018 – Una Política Multidimensional para México en el Siglo XXI.

⁶⁴ Thomas Legler; Arturo Santa Cruz; Laura Zamudio González (editores), *Introducción a las Relaciones Internacionales. América Latina y la Política Global*, México, Oxford, 2013.

El nivel de confianza entre la población recae principalmente en la Marina y el Ejército, mientras que, por otro lado, los cuerpos policíacos tienen una imagen muy negativa y un margen bajo en el nivel de percepción de confianza que la población expresa. (*Véase el cuadro 1 y 2: Nivel de percepción sobre la confianza que la sociedad manifiesta al respecto de autoridades.*)

Más en concreto, las fuerzas armadas mexicanas realizan las siguientes misiones:

- “Defensa externa.
- Integración y comunicación territorial.
- Contrainsurgencia.
- Modernización tecnológica. Se está planteando con mucho énfasis para fortalecer la guerra contra el narcotráfico.
- Protección de la población civil ante desastres naturales.
- Lucha contra el terrorismo (en el nivel de inteligencia).
- Guerra contra el narcotráfico.
- Seguridad pública.
- Defensa de los recursos naturales.
- Acción cívica.
- Actividades de inteligencia.”
- Guerra contra el crimen organizado.”⁶⁵

Aunque también resulta prudente mencionar los dos objetivos centrales del programa que México tendrá que emplear para hacer frente a sus asuntos internos: El primero es consolidar el Sistema de Seguridad Nacional en el que se pretende llegar a la cooperación y el uso de las diversas instancias de gobierno para hacer frente a las amenazas, lo que presume una postura más abierta y que proporciona una mayor importancia a las instituciones y sus posibles aportaciones, sin dejar de mencionar el papel destacado de las instancias encargadas de la seguridad. Además, la relación entre instancias gubernamentales puede ajustarse al tema de las aduanas y el propósito de esta investigación. Y el segundo objetivo: asegurar que la política de seguridad nacional adopte una perspectiva multidimensional.⁶⁶

1.2.3 Seguridad en México - Ley de Seguridad Nacional del 2005

El artículo 3^{ro} de la Ley de Seguridad Nacional señala que: “por seguridad se entenderán a las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

⁶⁵ Véase, Raul Benítez Manaut, “México: Seguridad Nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XXI”, en *SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE: Nuevos dilemas geopolíticos*, Coordinador Raúl, Benítez Manaut, abril 2010. Woodrow Wilson International Center for Scholars, pág 156.

⁶⁶ Se lleva a cabo la intención de poner un esquema “*multidimensional*” en el tema de la seguridad, lo que parece ir más en sintonía con los ideales constructivistas y la tendencia actual, pero la realidad del país parecieran obligarlo a enfocarse a soluciones neo-realistas al poner mucho énfasis en el uso de fuerzas armadas.

- 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.”⁶⁷

O para ponerlo en términos simples, la defensa y perseverancia de los valores construidos o logrados que garantizan la existencia del Estado Mexicano.⁶⁸ Mantener vigentes la soberanía, la unidad poblacional, la democracia, el orden constitucional y la defensa del Estado, anulando las amenazas y los riesgos potenciales.

De acuerdo con el Programa para la Seguridad 2009-2012: La seguridad nacional supone mantener vigentes la soberanía y la independencia de la nación, así como la defensa de su territorio; llevar a cabo las acciones que garanticen la unidad nacional, mantener el orden constitucional, contar con las instituciones gubernamentales necesarias y preservar la democracia con base en el desarrollo del país y sus habitantes. Se requiere también, de una defensa legítima estatal en contra de otros actores (Estados o sujetos del escenario internacional) que actúen con oportunidad para eliminar amenazas al país y desarticule los riesgos que puedan llegar a manifestarse en una realidad cambiante y compleja.

La preservación de la seguridad es y será una tarea cambiante; una tarea inacabada. El panorama siempre estará transformándose y cambiando. Las amenazas y los riesgos son dinámicos y variarán de acuerdo con una época determinada. Esto presupone una actuación especializada del Estado al ajustar prioridades, reasignar recursos y obtener resultados concretos y óptimos.⁶⁹

Antes de continuar, es conveniente mencionar que la seguridad en México se encuentra fuertemente centralizada en el titular del Ejecutivo. Las fuerzas armadas

⁶⁷ Artículo 3ro de la Ley General de Seguridad- Legislación Federal Vigente – Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005 - Última reforma publicada DOF 26-12-2005 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

⁶⁸ PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012 –DOF –Agosto-2009 Sección I Introducción “*Preservar la Seguridad Nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia; actuar para mantener la estabilidad del mismo, y trabajar para asegurar las condiciones que hacen factible su permanencia en el tiempo. Se trata de una responsabilidad fundamental del Estado Mexicano, encabezado por el Gobierno Federal, que está establecida en nuestra Constitución. Tiene un carácter estratégico que se alimenta de una lógica instrumental: al Estado se le preserva porque es el instrumento para generar un ambiente favorable al desarrollo humano sustentable.*”

⁶⁹Véase PROGRAMA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL 2009-2012 –DOF –Agosto-2009 Sección I Introducción.

responden directamente a este y la ANR (Agenda Nacional de Riesgos) es aprobada también por él, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad.⁷⁰

1.2.4 Conclusión sobre el concepto de Seguridad.

Existe una postura común dentro de cada uno de los términos que giran alrededor del concepto de seguridad. Lo más recurrente, es la ampliación del concepto mismo a diversos ámbitos que involucran otros temas como la economía, la salud y el medio ambiente, así como la diversificación de amenazas y riesgos que pueden provenir de distintos rubros como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Junto con la idea de que la seguridad estará en función de las libertades y de las amenazas existentes, las cuales también variarán de acuerdo a la época histórica en que se encuentren inmersos, y que a su vez les darán un margen de maniobra determinado a los encargados de llevar a cabo las funciones o las políticas de seguridad, sin olvidar las limitantes económicas o de recursos de las cuales se dispongan.⁷¹

Por libertades, nos referimos a los “valores” propios de una nación que han sido adquiridos y que garantizan la existencia de un Estado⁷². Los valores a su vez, sufren de ciertas vulnerabilidades en mayor o menor escala de acuerdo con los riesgos o amenazas existentes de una época determinada. Dichos riesgos y amenazas encierran una lógica cambiante y dinámica, lo que obliga a la seguridad a ser un concepto de naturaleza variante y que nunca se encuentra definido en su totalidad. Orillando a aquellos encargados de llevarla a cabo (Estados, primordialmente) a ajustar sus políticas de seguridad de acuerdo con la época precisa y sus características.

Vale la pena hacer la diferencia o remarcar aún más el concepto de Seguridad y sus repercusiones en torno a la soberanía nacional, de acuerdo a Norrin M. Ripsman al proponer la soberanía nacional como una serie de prácticas, ideas, creencias y normas que datan desde tiempos antiguos (que trascienden a los gobernantes o grupos gobernantes de una época determinada), que se define o funciona también en virtud de un territorio dado; y

⁷⁰ La ley de Seguridad Nacional publicada en el DOF en el 2005. Establece que le corresponde al titular del Ejecutivo la determinación de la política en la materia de Seguridad.

“Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.” Artículo segundo de la Ley de Seguridad Nacional.

⁷¹ En un caso concreto de nuestro país; la recaudación fiscal significa una fuente directa de los recursos de los que se dispone y que pueden servir a diversos intereses o prioridades. De igual modo pueden, entonces destinarse los recursos para aminorar fenómenos internacionales, que pudiesen suponer un riesgo hacia la estabilidad nacional. – La Jornada -“Recaudación Fiscal compensa pérdida petrolera, afirma el SAT” - mar, 09 dic 2014- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/09/recaudacion-fiscal-crecio-en-52-mil-mdp-los-primeros-11-meses-sat-338.html>

⁷² La “Ley Patriota” de los Estados Unidos puede representar un buen ejemplo. Una ley que genero polémica por la legalidad de acciones encaminadas a la lucha contra el terrorismo, para evitar más actos de esta naturaleza y evitarlos. Pero que a su vez marco un regreso a los controles gubernamentales sobre las libertades civiles. La vigilancia en la vida privada de los ciudadanos estuvo en la mira del debate, sin embargo esta se dio en medio de una sociedad dispuesta a dicho sacrificio al renunciar a sus libertades a cambio de seguridad. Véase Georgina Sánchez - La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI. LA REVOLUCIÓN POR DENTRO: LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA.

que el Estado es el ente que decide por sí mismo cómo regularse o hacerle frente a sus problemas tanto internos como externos.

Es decir, que los Estados son los actores que en última instancia determinan sus legislaciones; toman sus propios caminos en busca de soluciones a problemas o acontecimientos internos o externos y que su alcance está en función de un territorio delimitado por fronteras; lo que a su vez implica el reconocimiento de otros actores soberanos con las mismas facultades a escala internacional.⁷³ La repercusión económica girará en torno a los recursos reales de los cuales pueda disponer dicho Estado soberano y en función de éstos tomar sus propias decisiones que pueden reflejarse en la toma de una acción sobre otra o la búsqueda de asistencia o ayuda por parte de terceros, por mencionar solo algunos ejemplos. Sin perder de vista que poder no significa lo mismo que autoridad o, dicho de otra manera: “las fortalezas o debilidades (limitantes económicas) no hacen que un Estado sea más o menos soberano”.⁷⁴

Así pues, el concepto de seguridad tendrá una lógica cambiante de acuerdo con las circunstancias históricas específicas que los rodeen; a la percepción que se pueda tener con respecto a las amenazas y riesgos que se suponen como tales frente a los valores adquiridos de una nación, región o bloque y que garantizan su existencia; a la atención de prioridades de acuerdo con las percepciones anteriores; y finalmente a las capacidades reales y económicas de las que se dispongan y como serán usadas.

1.3 Amenazas y Riesgos en México.

1.3.1 Las Amenazas en México.

De acuerdo a la Ley de Seguridad (2005)

“Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, **son amenazas** a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

⁷³ Véase KJ Holsti, *Sovereignty*, Chapter 4 “Taming the sovereigns Institutional Change in International Politics”, Cambridge Studies in International Relations.

⁷⁴ *Ibid.*

- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.”

Cabe mencionar que en este apartado se hace evidente la amenaza que representa la delincuencia organizada a la seguridad nacional en el punto III y V, mas no se hace mención alguna al narcotráfico, situación que contrasta totalmente con la administración posterior del país en el periodo 2006-2012 (*La Guerra contra el Narcotráfico - Calderón*).

1.3.2 Definición de Amenazas a la Seguridad Nacional.

“La 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 o enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano.”⁷⁵

De acuerdo con el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 en su punto 1.4.2, podemos numerar las amenazas del país en:

- **Delincuencia Organizada.** - Por su capacidad de vulnerar la soberanía y el orden constitucional en la coerción tanto de autoridades electas como de instituciones.
- **Narcotráfico.** - Manifestación más significativa de la delincuencia organizada y un tema de atención primordial en nuestro país. Grupos con gran influencia y capacidad económica.
- **Grupos Armados.** - Actos violentos que lleven a cabo determinados grupos, los cuales defienden ideales a base del conflicto o de las armas.
- **Terrorismo.** - Reconocer la existencia de grupos que utilizan el miedo como vehículo y herramienta para alcanzar sus objetivos. Además de que México, por su proximidad con E.U sea utilizado como plataforma, tránsito o refugio de cualquiera de estos grupos y sus actividades.
- **Vulnerabilidades en fronteras.** - El caso más concreto con relación a la investigación. La globalización y las economías de libre mercado demandan formas

⁷⁵ Concepto extraído del Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 DOF, agosto 2009 – Punto 1.2.2.1. Definición de Amenazas.

más seguras de tránsito de capitales, personas y mercancías. Las fronteras, a su vez son recurrentemente puntos de diversas vulnerabilidades y entre los principales problemas que enfrentamos podemos mencionar la deficiente vigilancia; los grandes flujos migratorios indocumentados; el tráfico ilícito de armas, drogas y personas; la impunidad y la corrupción.

Las amenazas de este apartado, radican en el debilitamiento de controles institucionales a través de los cuales se ejerce la soberanía nacional a lo largo de dichas fronteras y el hecho de que toda clase de comercio internacional ilegal representa un desafío a las autoridades competentes y cuyas consecuencias pueden llegar a poner en riesgo a la sociedad civil.

1.3.3 Los Riesgos en México.

1.3.3.1 Definición de Riesgos a la Seguridad Nacional.

“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. 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.”⁷⁶

Es prudente mencionar que la Ley de Seguridad Nacional, no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, ya que no tienen un carácter permanente y responden de acuerdo a los fenómenos coyunturales por los cuales atraviesa la nación. Estos riesgos adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos que es aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad (CSN).⁷⁷

De acuerdo con el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 en su punto 1.4.3, podemos numerar los riesgos del país en:

- **Conflictos políticos y sociales.** - Cuando dichos conflictos rebasan a las instituciones democráticas pudiendo derivar en actos violentos.
- **Pérdida de Cohesión Social.** - Una condición que genera inestabilidad y puede poner en entredicho el régimen democrático y el desarrollo social.

⁷⁶ Concepto extraído del Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 DOF Agosto 2009 – Punto 1.2.2.2. Definición de Riesgos.

⁷⁷ Véase, Definición de Amenazas y Riesgos del CISEN, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

- **Dinámicas migratorias.** - Actividades del crimen organizado transnacional vinculadas al tráfico ilícito de personas que representan más presiones a las fronteras nacionales.
- **Pandemias y epidemias.** - Enfermedades de gran escala que por su naturaleza de rápida propagación pueden poner en riesgo a diversos sectores de la población
- **Medio ambiente y calentamiento global.** - Repercusiones en los recursos naturales y del medio ambiente ocasionadas por el cambio climático
- **Desequilibrios en el desarrollo nacional.** - Brechas en la misma sociedad, pérdida de competitividad a nivel internacional y bajos estándares de crecimiento.

Cuadro 4- Diferencias entre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional.

Tema	Amenazas	Riesgos
Definición	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
Efectos	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Fuente: Definición de Amenazas y Riesgos del CISEN, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

1.4 Los Conceptos Clave y la relación existente entre ellos.

1.4.1 El Comercio Internacional.

Los Fenómenos que ocurren hoy en día han incrementado las relaciones entre los países, existiendo escenarios donde un suceso determinado tiene cada vez mayores injerencias en el resto de los países. La interdependencia internacional se ha vuelto una característica común de la economía a nivel mundial. El comercio Internacional tiene un papel destacado del tema en mención, junto con otras variables como: La Inversión extranjera directa e indirecta y las corrientes de capital financiero.⁷⁸

⁷⁸ Elhanan Helpman, “El Comercio Internacional –Breviarios del Fondo de Cultura Económica”, FCE, pág. 15

Los procesos productivos están distribuidos en distintos países, la idea de que un producto, bien o mercancía se pudiera crear y finalizar en un solo territorio se ha ido abandonado paulatinamente, situación que fortalece las posturas de interdependencia.

De acuerdo con Elhanan Helpman – “*Cuando los países y las regiones se transforman como resultado de los cambios tecnológicos, políticos o institucionales, la naturaleza del comercio exterior también cambia.*”⁷⁹ Bajo tal criterio, los avances y desarrollos en términos marítimos, de embarques y de exploraciones, hicieron que el intercambio comercial que involucraba grandes distancias marítimas creciera significativamente.

Las prácticas que giran alrededor del Comercio Internacional han sufrido variaciones de acuerdo a la época histórica en la que estas mismas se desarrollaban. No hare hincapié en dichas transformaciones de manera detallada, pero si podríamos mencionar que el comercio internacional paso y se desarrolló de prácticas “*mercantilistas*” predatorias a una Economía Internacional de “*libre mercado*” regulada y en cierta magnitud controlada por una Organización Internacional creada con dicho propósito. Del GATT a la OMC, el comercio internacional ha sido institucionalizado⁸⁰. Donde el peso de las ideas tuvo un papel significativo.

El Comercio Internacional lo definiremos como el “intercambio de bienes y servicios entre un país y otro. Este intercambio se realiza debido a las diferencias en costos de producción entre países y porque aumenta el bienestar económico de cada país al ampliar el rango de bienes y servicios disponibles para el consumo”⁸¹ De manera recurrente, las ideas de los teóricos clásicos liberales económicos salen a flote en la definición de la variable del comercio internacional. Las posturas de “la división del trabajo” o “las ventajas comparativas”⁸² son las ideas que tuvieron un papel significativo al que hacía mención anteriormente.

1.4.2 Instancias gubernamentales en México involucradas en el despacho del Comercio Exterior.

1.4.2.1- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

⁷⁹ *Ibid.* Helpman argumenta que, a diferencia de las ciencias naturales, en donde las contribuciones de sus objetos de investigación difícilmente cambian con el paso del tiempo (por su exactitud), en las ciencias sociales y en la economía, los objetos de su estudio se modifican y se reconforman de manera recurrente. Situación que permea y de la cual no puede escaparse el Comercio Internacional.

⁸⁰ Véase, *op. cit.*, K.J. Holsti.

⁸¹ Definición de Comercio Internacional extraída de: Graham Bannock, R.E. Baxter y Ray Rees, “Diccionario de Economía”, Editorial Trillas, pág. 97

⁸² Me refiero a Adam Smith y a David Ricardo con las obras de: “*La riqueza de las Naciones*” y “*Principios de Economía Política y Tributación*” respectivamente. Donde la división del trabajo significaba especialización y menores costos de producción, lo que lleva a la conclusión de que el libre mercado incrementa la riqueza para todos aquellos que están involucrados. Mientras que las ventajas comparativas son argumentadas como las diferencias en costos de producción y que existen debido a que cada país cuenta con dotaciones distintas de recursos necesarios para la producción de un bien determinado.

Es la Secretaría de Estado de la Administración Pública Federal que de acuerdo con el *artículo 31, Fracción 11* de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* se encargara de: cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes aplicables y, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Para poder llevar a cabo el ejercicio y las facultades originarias de la SHCP con mayor concentración, se creó un organismo llamado el Servicio de Administración Tributaria bajo el contexto de una ley que lleva el mismo nombre de la institución, publicada el 15 de diciembre de 1995.

Por motivo de los fenómenos actuales, la SHCP ha incrementado sus funciones a través de diversos organismos propios, para hacer su parte correspondiente en asuntos de seguridad, con el trabajo en conjunto que incluyen a otras instancias de Gobierno. En el caso particular del proyecto su contribución es a través de la Administración General de Aduanas, tema que abordaremos más adelante. La SHCP, además, forma parte del Consejo de Seguridad Nacional —más concretamente es el Secretario de dicha instancia— para la coordinación de acciones encaminadas a preservar la Seguridad Nacional.⁸³

“Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional establece 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 (artículo 1).”⁸⁴

1.4.2.2 Servicio de Administración Tributaria.

“Es un órgano desconcentrado de la SHCP que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.”⁸⁵

Este organismo gozará de autonomía de gestión y de presupuesto para perseguir y lograr sus objetivos. También contará con la autonomía técnica para llevar a cabo sus propias resoluciones.

Las principales atribuciones del SAT son:

⁸³ Artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional- Coordinación de Acciones Orientadas.

⁸⁴ Párrafo extraído de: B. Fundamentos conceptuales de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano, 2)Marco Jurídico y conceptual del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 - Una política multidimensional para México en el siglo XXI pág 4

⁸⁵ Que es el SAT-Inicio. Página de Internet del Servicio de Administración Tributaria-
http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/default.aspx

- Recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación.
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal Aduanera.
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los Tratados Internacionales de los que el país forme parte, sean necesarios (estas atribuciones deben ser ejercidas por autoridades fiscales y aduaneras de orden federal).
- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas.
- Hacerse de la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.
- Proponer para aprobación superior y posterior la política de administración tributaria y aduanera y ejecutar las acciones para su aplicación.

Cuando revisamos detenidamente la estructura del Servicio de Administración Tributaria (SAT), sobresale a nuestros intereses la Administración General de Aduanas.:

Figura 1- Esquema General del SAT.



Fuente: Organigrama del SAT. Disponible en:

<http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama& idDependencia=06101>

1.4.2.3 Administración General de Aduanas (AGA).

En el ámbito aduanero, la AGA es aquella Unidad que realiza directamente las funciones administrativas y operativas del comercio exterior y cuya principal función es:

“Fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la SHCP, así como otras Secretarías del Ejecutivo Federal con competencia para ello; ayudar a garantizar la seguridad nacional: proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio, además de fomentar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones por parte de los usuarios”⁸⁶

Sobresale a nuestros intereses la AGA, por sus principales funciones y competencias las cuales son:

- Aplicación de programas aduaneros.
- Exigir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones y despachos establecidos en materia de comercio exterior.
- Recibir documentos de contribuyentes.
- Almacenar y controlar mercancías.
- Habilitar horarios para la entrada, salida, maniobras para el despacho de mercancías de la aduana.
- Aplicar las autorizaciones establecidas por las autoridades aduaneras.
- Aplicar las autorizaciones previas, franquicias, exenciones, estímulos fiscales y subsidios otorgados por las autoridades competentes en la materia aduanera.
- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo de mercancías de comercio exterior.
- Sancionar las infracciones a las disposiciones legales materia de su competencia⁸⁷.

La AGA se encuentra a su vez estructurada por diversas unidades administrativas organizadas en dos niveles: central y local. En el nivel central se encuentran **ocho Administraciones Centrales** y en el nivel local se encuentran **49 aduanas** con ciertas atribuciones que también serán definidas.

⁸⁶ Programa Formativo de Oficial de Comercio Exterior para Revisores –Modulo I – Estructura y funciones del SAT de la AGA y las Aduanas. Pág. 7

⁸⁷ Artículo 11 del Reglamento Interno del SAT (RISAT)-Reforma Publicada en el DOF abril 2010.

Figura 2 – Esquema de la Administración General de Aduanas.



Fuente: Quienes somos – Organización AGA –Estructura de la Administración General de Aduanas - *Fundamento legal: Reglamento Interior del SAT, publicado en el DOF el 22 de octubre de 2007 y la actualización con los DECRETOS, publicados en el DOF el 24 de agosto del 2015. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015*

La operación de la Administración General de Aduanas abarca todo el territorio nacional.

1.4.2.4 Aduana.

Probablemente uno de los conceptos más importantes al que se hará referencia constantemente. A pesar de que tradicionalmente se ha considerado a la aduana como una instancia de recaudación, esta función ha perdido terreno conforme el país se ha adentrado en diversos convenios y tratados internacionales de comercio, es decir, que su concepto se ha modificado.

“La Aduana es la Instancia Gubernamental de la Administración Pública Federal encargada de la aplicación de la legislación relativa a los regímenes aduaneros, así como de verificar el cumplimiento de las restricciones y regulaciones de mercancías de comercio exterior, con el objetivo de aplicar las políticas establecidas por el gobierno del país para regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como, la de asegurarse del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por las citadas mercancías de comercio exterior...”

Las aduanas son oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades del país, con las facultades para fiscalizar, vigilar y controlar el flujo de mercancías, al igual que el medio en que éstas se transportan, “...es el lugar autorizado para realizar la 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, en día y hora hábil”⁸⁸.

La aduana ha pasado a ser una instancia “*facilitadora*” del comercio internacional o en otras palabras, debe cumplir con la función de aplicar las legislaciones vigentes que regulan el tránsito de mercancías al territorio nacional de una manera ágil, sencilla y menos burocrática.

Las aduanas son “las unidades administrativas de la Administración Pública Centralizada, que dependen de la AGA y tienen como funciones principales: controlar la entrada y salida de mercancía, recaudar impuestos al comercio exterior, ejecutar la parte correspondiente a las políticas económicas y comerciales, así como, ejecutar actos de fiscalización para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras.”⁸⁹

Para los fines del proyecto será necesario diferenciar entre los distintos tipos de Aduanas, ya que los procesos de servicios aduaneros difieren de acuerdo a la naturaleza propia de la aduana en cuestión. Es decir, los procesos cambiarán si se trata de una aduana marítima, aeroportuaria o un puente internacional.

1.4.3 Conceptos complementarios en el despacho de mercancías de Comercio Exterior.

Servicio Aduanero. - Se entenderá por servicio aduanero al acto administrativo de trascendencia e interés nacional, encargado de aplicar y hacer valer la legislación aduanera; constituida por el conjunto de funcionarios públicos y empleados que forman parte de la Administración Pública.

Garitas. - Punto de revisión fijo en el que se realizan funciones de vigilancia, control y supervisión relativos a la entrada y salida de pasajeros y de mercancías de comercio exterior entre el territorio nacional y la franja o región fronteriza.

Franja Fronteriza. - Es el territorio comprendido entre la línea divisoria internacional del Norte y Sur del país y la línea paralela a una distancia de 20 km hacia el interior del territorio nacional.

Región Fronteriza. - Entidades federativas y municipios que colindan con los límites internacionales al Sur y Norte del país. Estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, la región parcial de Sonora; la franja fronteriza Sur colindante con Guatemala y los municipios de Caborca, Sonora; Comitán de Domínguez, Chiapas; Salina Cruz, Oaxaca y Tenosique, Tabasco.

⁸⁸ Ley Aduanera –Título Segundo Control de Aduana en el Despacho- Capítulo I Entrada, Salida y Control de Mercancías - Artículo 10. DOF.09/12/2013

⁸⁹ Definición del Manual de Operación Aduanera (MOA) – Disposiciones Generales –No. 12 :Definición de Aduana. Pág. 12.

Estos dos últimos conceptos resultan de interés, debido a la cercanía y al hecho de que México comparte una frontera superior a los 3000 km con Estados Unidos, con el que tiene una intensa actividad migratoria económica y comercial.

Despacho Aduanero.- Se entenderá por despacho aduanero, al conjunto de actos y formalidades referentes 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 la Ley Aduanera, deben realizar en la aduana las autoridades fiscales y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales empleando el sistema electrónico aduanero.⁹⁰

Recinto Fiscal. - Son los lugares en donde las autoridades aduaneras realizan de manera indistinta las funciones correspondientes al despacho aduanero de mercancías: manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga.

Recinto Fiscalizado. - Inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales que el SAT autorizó mediante concesiones a particulares para que puedan auxiliar en la prestación de servicios de índole aduanera.

Pedimento. - El pedimento es un documento fiscal que ampara la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y donde se manifiesta de manera detallada la descripción de las mercancías que serán objeto de despacho aduanero. En él se deben considerar y expresar las fechas de entrada/salida, facturas, valor, cantidades, países de origen, aranceles entre otros.

Agente Aduanal- El agente aduanal es aquella persona autorizada por el SAT para llevar a cabo el despacho de mercancías de comercio exterior, a través de la pre-validación electrónica de los datos, que contienen los pedimentos. El agente aduanal no es un servidor público, forma parte de la iniciativa privada y sirve como un intermediario entre los interesados en realizar operaciones de comercio exterior y la autoridad aduanera. Anteriormente el uso de una agente aduanal era necesario para llevar a cabo los trámites del despacho de mercancías ante las aduanas, actualmente y como resultado de la reforma fiscal, las empresas pueden realizar dichas operaciones sin la necesidad de un agente aduanal.⁹¹

⁹⁰ Artículo 35 de la Ley Aduanera http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324941&fecha=09/12/2013

⁹¹ARTICULO 40- Ley Aduanera- SHCP-SAT -Artículo reformado DOF 09-12-2013.”... *Los trámites relacionados con el despacho de las mercancías se promoverán por los importadores o exportadores o por conducto de los agentes aduanales que actúen como sus consignatarios o mandatarios. Las personas morales que promuevan el despacho de las mercancías sin la intervención de un agente aduanal, tendrán la obligación de realizar el despacho aduanero a través de su representante legal, mismo que deberán acreditar ante el Servicio de Administración Tributaria, en los términos y condiciones que se establezcan en el Reglamento...*”

“...Agente aduanal es la persona física autorizada por el Servicio de Administración Tributaria, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos...”⁹²

Plan de Modernización. - Bajo el esquema del Plan de Modernización 2007-2012 la AGA se ha dado a la tarea de mejorar la implementación de equipos no intrusivos, así como investigar las nuevas tecnologías que permiten una mejor inspección sin afectar la facilitación comercial.”⁹³

Mecanismo de Selección Automatizada. - Mejor conocido como el semáforo fiscal y cuyo resultado define si la mercancía será sometida a revisión física y documental o si se le dará paso libre hasta su destino final. El semáforo fiscal tiene dos posibles resultados:

- **Luz Verde** – Desaduanamiento libre.
- **Luz Roja** – Reconocimiento aduanero.

Revisión no Intrusiva. - Las revisiones no intrusivas se llevan a cabo con la ayuda de equipos especializados que permiten la detección de irregularidades o incongruencias en las mercancías de despacho, sin la necesidad de una inspección física y sin necesidad de alterar las mercancías.

El uso de estos dispositivos, permite agilizar el flujo del comercio internacional y proporcionan seguridad, entre los principales equipos auxiliares y de modernización tenemos:

1. SIECA. - Sistema de Esclusas para el Control de Aduanas.
2. SIAVE. - Sistema de Supervisión y Control Vehicular.
3. Rayos Gamma. - Inspecciona la carga y emite una imagen que permite el análisis del contenido de contenedores, camiones, furgones y mercancías en tarimas.
4. Rayos X Fijos y Móviles. - Obtiene imágenes tipo radiografía, lo que facilita la exploración de contenedores, paquetes, equipajes y vehículos.
5. Densímetro. - Ayuda a detectar diferencias en densidades respecto a una densidad de referencia.
6. Endoscopios. - Instrumento óptico con iluminación auxiliar en la revisión de espacios reducidos y difícil alcance.

⁹² Artículo 159- Ley Aduanera- Título Séptimo- Agentes aduanales, apoderados aduanales y dictaminadores aduaneros- Capítulo Único- Sección Primera- Agentes aduanales. Párrafo reformado DOF 09-12-2013. Pág. 101.

⁹³ Administración General de Aduanas – Tecnología No Intrusiva para la inspección aduanera. Aduana México, septiembre 2009, Disponible en: www.vpac.gov.ar/orfc/eventos/scanners/presDelegados/MEXICO.ppt

7. Equipos Auxiliares para la Detección de Radiación. - *Pager, Identifinder, Ortec, Minirad.*
8. Telemetro y Phazir. - Equipo portátil de escaneo y detección de mercancía de difícil ubicación, especialmente de productos químicos o polvos.⁹⁴

1.4.4 Esquema de relación entre variables.

La **seguridad** es el término más general en el esquema; dentro de las complejidades de la seguridad las **amenazas** y los **riesgos** se hacen evidentes, en función de los valores a los cuales acechan y cómo éstas pueden tener sus orígenes en las aduanas o a partir de ellas irse potencializándose hasta alcanzar niveles críticos.

El **Comercio Internacional** toma relevancia, cuando las instancias encargadas de la actuación y revisión de todo tipo de despacho de mercancías en las fronteras del país son las **aduanas** primordialmente. *Sin dejar de considerar las repercusiones económicas que el comercio internacional puede tener en las actuales economías y su posible injerencia en la capacidad real de recursos disponibles de un Estado para aminorar o atacar un problema en específico.*

Las **aduanas** a su vez están bajo la operación directa de la **AGA**. Una administración y unidad que es dirigida por el **SAT**; un órgano descentralizado de la **SHCP**, la cual forma parte también del **CNS** con la participación del secretario de dicha instancia pública, en la coordinación de acciones encaminadas a la **seguridad nacional**. Las funciones de las aduanas se han incrementado más allá de la recaudación fiscal. Su parte proporcional en el entramado de la seguridad, gira alrededor de las funciones que se realizan de manera cotidiana dentro de estas mismas. Por ende, el **servicio aduanero** cambiará de acuerdo con la **aduana** de la que se hable propiamente —Marítima, Aeroportuaria o Puente Internacional— al igual que el equipo que de ésta desprenda.

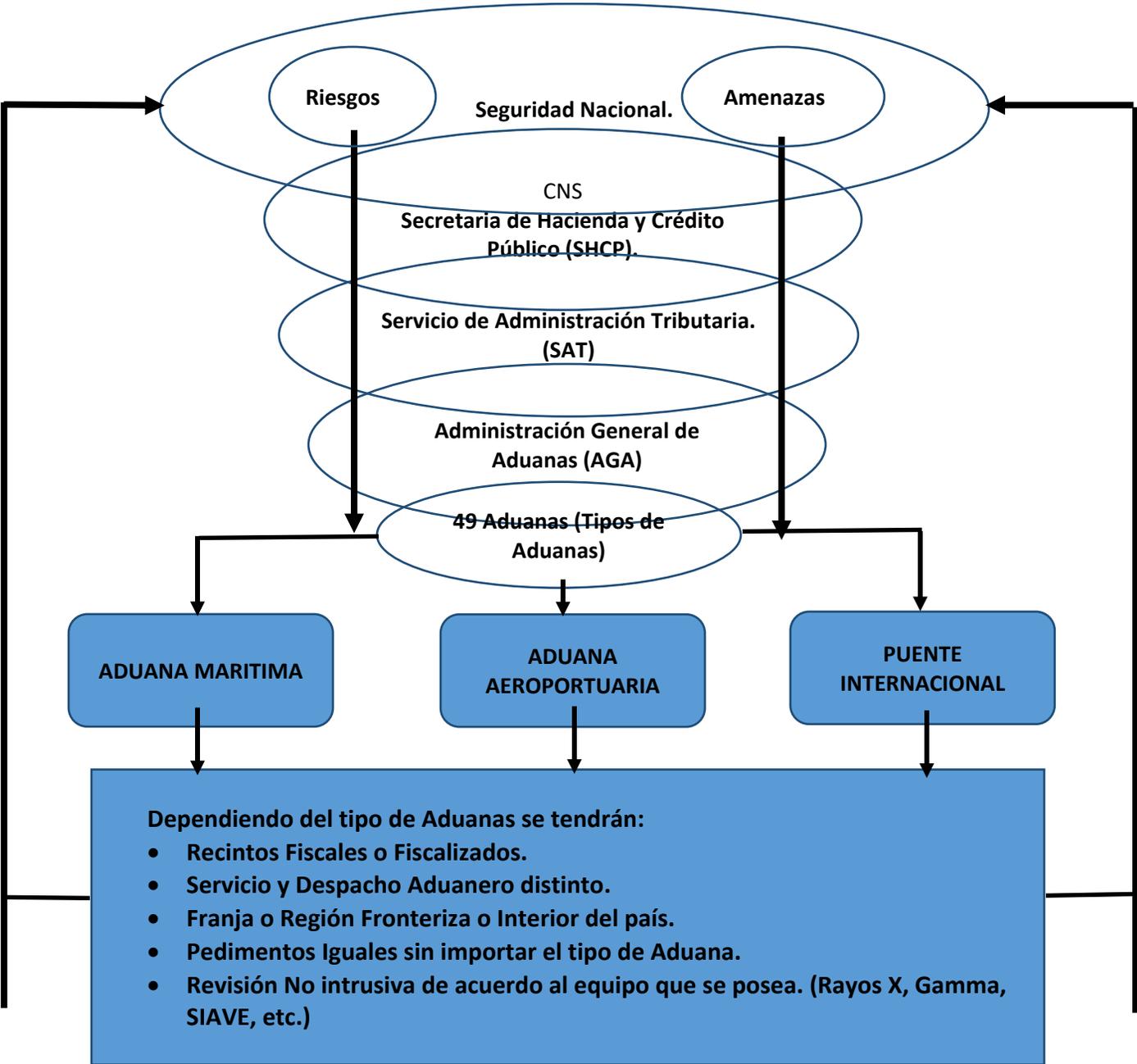
Se podrá disponer de un **Recinto fiscal o Fiscalizado**; y el **servicio aduanero** cambiará también si la operación se lleva a cabo en la **franja o región fronteriza** el **despacho aduanero** por consecuencia, también será distinto. Los **pedimentos** son los documentos con los cuales se ampara la entrada o salida de mercancías del territorio nacional y probablemente sea la única variable que se mantenga constante, sin importar del tipo de aduana de la que se hable. **Las Garitas o la modernización de los equipos** para llevar a cabo **la revisión no intrusiva** jugará su parte en proporcionar determinados niveles de seguridad al conjunto nacional, cuando permitan agilizar los despachos aduaneros, así como la detección de irregularidades e incongruencias que limiten los márgenes de maniobra de actividades ilícitas o criminales potenciales.

En conclusión: Las Aduanas no solo contribuyen a la limitación de acción por parte de grupos criminales, al detectar todo tipo de actividades comerciales fuera de

⁹⁴ El resto de las definiciones utilizadas para la construcción del esquema del proyecto de investigación, fueron recopiladas y resumidas del Programa Formativo del Oficial de Comercio Exterior – Homologación y de la Guía Rápida para la Operación Aduanera.

la ley; sino que también funcionan como instancias recaudadoras que, en términos concretos, se vuelven las capacidades reales de recursos de los que puede disponer una nación para hacer frente a diversas amenazas ampliando sus alternativas y campos de acción. La temprana detección de irregularidades en las aduanas, pueden llegar a convertirse en alternativas preventivas que eviten consecuencias negativas a futuro y fomenten el ahorro de recursos en el país. Promoviendo por lo tanto acciones preventivas y evitando las acciones correctivas.

Esquema Grafico de las Variables:



1.5 Las Aduanas como referentes a la Seguridad Nacional.

¿Cómo se traducen directamente los riesgos o amenazas en las aduanas?, ¿Cómo podemos ver reflejado en el escenario de la seguridad, las porosidades en las instancias encargadas del despacho de mercancías?, ¿Cómo pueden llegar a tener, éstas mismas, repercusiones en la sociedad y sus diversos niveles?

El incremento del comercio entre países puede a veces ser usado como el refugio de diversas actividades ilícitas, significa también, una mayor demanda de capacidades en las instancias encargadas de regular la entrada y salida de mercancías cuya proveniencia sea legal o ilegal; así como de la revisión de mecanismos en los que el tráfico de mercancías ilegales de todo tipo (precursores, narcóticos, armas, piratería) puedan venir ocultas entre una oleada inmensa de bienes, que llegan de todos lados del mundo y que encierran la capacidad de entrar por cualquiera de las fronteras del país.

Por ponerlo de manera simple; una porosidad en estos filtros fronterizos —que tienen contacto inmediato con las mercancías y que atraviesan por diversos puntos del país—, puede reflejarse en el tránsito de armas en territorio nacional, que usualmente son utilizadas por grupos inmiscuidos en actividades como el narcotráfico, dándoles una ventana considerable al momento de enfrentar a las fuerzas encargadas de la seguridad o inclusive la superación de estas.⁹⁵

“La violencia letal producida por las armas de fuego en la región supera ampliamente el promedio mundial de 43% del total de homicidios. Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana 2012 de la Organización de Estados Americanos (OEA), en América Central el 78% de los homicidios se cometen con arma de fuego, y en América del Sur, el 83%” ...⁹⁶

“...Sujetos desconocidos lanzaron desde una camioneta un misil contra las instalaciones del cuartel del Grupo de Armas y Tácticas Especiales de la Comisión Estatal de Seguridad ubicado al oriente de Piedras Negras, Coahuila...pudo haber sido una venganza por varios decomisos de droga y armamento y la detención de narcotraficantes...”⁹⁷

⁹⁵ De acuerdo con organizaciones de la sociedad civil que participaron en la 1ra Conferencia de los Estados Partes del Tratado de sobre Comercio de Armas (TCA) celebrado en Cancún Q. Roo. La violencia ha causado más de 80 mil muertes en México en los pasados 5 años. Por su parte el expresidente de Costa Rica e impulsor del TCA, Oscar Arias; remarcó que sólo en la frontera de México con Estados Unidos hay alrededor de 7 mil armerías, lo que explica por qué algunos carteles están mejor equipados que la policía. La Jornada – Política, 26 de agosto de 2015 - “ONG: la proliferación de armas pequeñas, de consecuencias devastadoras en México.” Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/26/politica/014n1pol>

⁹⁶ Véase: “Facilitadores del Delito y la Violencia” del Capítulo 2do del Informe Regional de Desarrollo Humano, en “SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina” PNUD, 2013-2014.

⁹⁷ La Jornada- Política-18/10/2015-“Lanzan un misil a cuartel de la policía estatal en Coahuila.” Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/18/politica/007n1pol>

“...En los años recientes la capacidad de fuego de los grupos de la delincuencia organizada se ha incrementado sustancialmente, en lo que se refiere al uso de lanzacohetes similares al que derribó el primero de mayo pasado un helicóptero Cougar EC-725 de la Fuerza Aérea Mexicana en Jalisco...”⁹⁸

De acuerdo con información de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), del 2008 al 2013 se han decomisado diversos tipos de armamento. Entre los que se hallan: 81 lanzacohetes; 419 lanzagranadas; 26,545 rifles; 274 ametralladoras; 13,496 escopetas y 38,414 pistolas.⁹⁹ (Véase Anexo informativo: Graficas 19, 20, 21 y 22, Evolución de los decomisos por tipo de armamento en México – Diversos años)

Otro ejemplo, puede citarse en el paso de narcóticos, insumos o precursores necesarios para su creación, cuya incidencia en términos de salud y oleadas de violencia se hacen evidentes.¹⁰⁰ O quizás, en el paso de piratería o mercancía apócrifa, que no sólo tendrá un impacto negativo en la esfera de la economía formal¹⁰¹, sino que podrá ser usada posteriormente como fuente de financiamiento indirecto por grupos criminales.

“Por su naturaleza ilícita, la producción y el tráfico de drogas dinamizan la violencia y el crimen en la región, pues proveen recursos a las organizaciones criminales, profundizan la impunidad y la corrupción, distorsionan la economía a través del lavado de activos y generan impactos específicos para el desarrollo humano (Comisión Global sobre Política de Drogas 2011; Transform Drug Policy Foundation 2012; OEA 2013)”¹⁰²

⁹⁸ La Jornada- Política-06/05/2015-“Ha aumentado el uso de lanzacohetes por parte de la delincuencia organizada.”

<http://www.jornada.unam.mx/2015/05/06/politica/004n2pol>

⁹⁹ Con información recabada de la Secretaría de la Defensa Nacional. Hoja de respuesta a solicitud de información. Folio: 0000700030314.

<http://www.sedena.gob.mx/pdf/ifai/2014/marzo-2014.pdf>

<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/rMedioElectP.action?idFolioSol=0000700030314&idTipoResp=6#>

¹⁰⁰ Asimismo, amenazas de carácter transnacional o global –como el tráfico ilegal de armas, trata de personas y de drogas- pueden exacerbar las condiciones locales de inseguridad (Banco Mundial 2011; UNODC 2012; Small Arms Survey 2013). Citado en INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO “SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina 2013-2014- PNUD pág. 5

¹⁰¹ La piratería cuesta 480,000 millones de empleos al año según el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). Extraído de: “México: Anatomía de la corrupción”, María Amparo Casar, CIDE-IMCO.

¹⁰² *Ibid.* “Facilitadores del Delito y la Violencia-PNUD.

Cuadro 5						
Indicadores de armas de fuego y delito, América Latina, 2000-2010.						
<i>Países</i>	Porcentaje de homicidios por armas de fuego. UNODC.	Porcentaje de homicidios por armas de fuego OEA (a).		Total de Homicidios por arma de fuego (b).	Total de armas legales (c).	Porcentaje de víctimas de robo con arma (d).
		Inicio del Periodo	Fin del Periodo			
<i>Argentina</i>	52.0 (2008)	52	54	1 113	1 240 000 (2010)	28.7
<i>Bolivia</i>	ND	ND	ND	ND	ND	16.9
<i>Brasil</i>	70.8 (2008)	68 (2000)	88	37 003	3 155 691 (2003)	39.8
<i>México</i>	54.9 (2010)	26 (2000)	53	8 627	2 824 231 (2006)	24.9
<i>Chile</i>	37.3 (2005)	ND	ND	ND	695 968 (2005)	8.1
<i>Colombia</i>	81.1 (2010)	77 (2004)	78	14 063	ND	41.3
<i>El salvador</i>	76.9 (2008)	81 (2000)	68	2 957	149 719 (2006)	29.3
<i>Guatemala</i>	84.0 (2010)	73 (2000)	84	5 403	235 514 (2006)	40.7
<i>Honduras</i>	83.4 (2010)	76 (2005)	83	4 063	151 003 (2006)	50.4

Cuadro elaborado y extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación.

Fuente: Elaborado con información de OEA-Alertamérica (2012, 26 y 28) y LAPOP-PNUD (2012).

ND-Dato no disponible.

a. Último año disponible – La mayoría se refiere al 2010 a excepción de Argentina (2008) y el Salvador (2009)

b. Mismos años

c. Armas civiles legalmente registradas. Dato más reciente. Fuente: UNODC y PNUD para Guatemala.

d. se refiere al porcentaje de gente que reporta haber sido víctima de un robo con arma sobre el total de personas que dice haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses. La respuesta corresponde a la pregunta: "Pensando en el último acto delictivo del cual usted fue víctima, de la lista que le voy a leer, ¿qué tipo de acto delictivo sufrió?"

Es pertinente mencionar que el número de armas registradas legalmente se cree, es excedido por el número de armas no registradas.

Conclusiones:

La adaptación de México de políticas ajenas y su cercanía geográfica con Estados Unidos, ha ayudado a aminorar el problema parcialmente, pero los resultados alcanzados están lejos de ser los más óptimos. Sobre todo, cuando el país vecino adoptó una serie de medidas para contrarrestar los riesgos que pudieran provenir desde nuestro país y defender así sus propios intereses. Sin embargo, no se puede delegar el tema de Seguridad Nacional a otros actores por completo —siguiendo un enfoque realista—.

De igual modo, el uso de tecnologías otorgadas ha ayudado considerablemente en la agilización del despacho comercial pero no hay que olvidar que toda tecnología tiene límites y el uso excesivo de esta o el abuso de confianza en estos métodos o técnicas optarán por manifestarse en una serie de acciones contraproducentes. Sin olvidar también que **los avances tecnológicos pueden verse totalmente nulificados frente a prácticas de corrupción por parte del personal involucrado.**

Las aduanas no sólo contribuyen a la seguridad con la limitación de acción por parte de grupos criminales, al detectar todo tipo de actividad comercial y mercantil que estén fuera de la ley; sino que también en el ámbito de sus tareas regulatorias del comercio legítimo y formal; funcionan como instancias recaudadoras que en términos concretos, se vuelven los recursos de los que puede disponer una nación para hacer frente a determinados problemas, ampliando considerablemente sus alternativas y campos de acción. La temprana detección de irregularidades en las aduanas, pueden convertirse en alternativas preventivas que eviten consecuencias negativas a futuro y fomenten el ahorro de recursos en el país. Promoviendo por lo tanto las acciones preventivas y limitando el uso de acciones correctivas que generalmente son más costosas.

Las aduanas como ya se mencionó, representan una de las muchas etapas en estos fenómenos; sin embargo, su papel fronterizo, comercial y regulatorio resulta de suma importancia en las relaciones existentes con otros países. Su protagonismo en este sentido puede tener repercusiones en dos direcciones opuestas con resultados totalmente distintos:

Por un lado, con la aplicación de una adecuada estrategia incluyente donde participen las instituciones y los distintos niveles de gobierno, junto con el combate a la corrupción; las aduanas pueden mejorar sustancialmente su participación en el escenario de la seguridad. Con el uso adecuado de las tecnologías que tienen a su disposición; las capacidades de las aduanas en términos de seguridad pueden exponenciarse; así como llevar más lejos los resultados alcanzados por las políticas y estrategias internas que empleen. Sus resultados entonces podrán alcanzar beneficios más allá de su jurisdicción real y sus limitantes geográficas o de operación, ayudando a la seguridad nacional en su conjunto.

Mientras que, por el otro lado, **el uso excesivo de los medios de inspección no intrusiva; el abuso de confianza en el uso de estas tecnologías y las prácticas separadas e individuales de las aduanas con otras instancias de gobierno,** que resultan en una duplicidad de esfuerzos y costos; una cortada y limitada cooperación interinstitucional; y

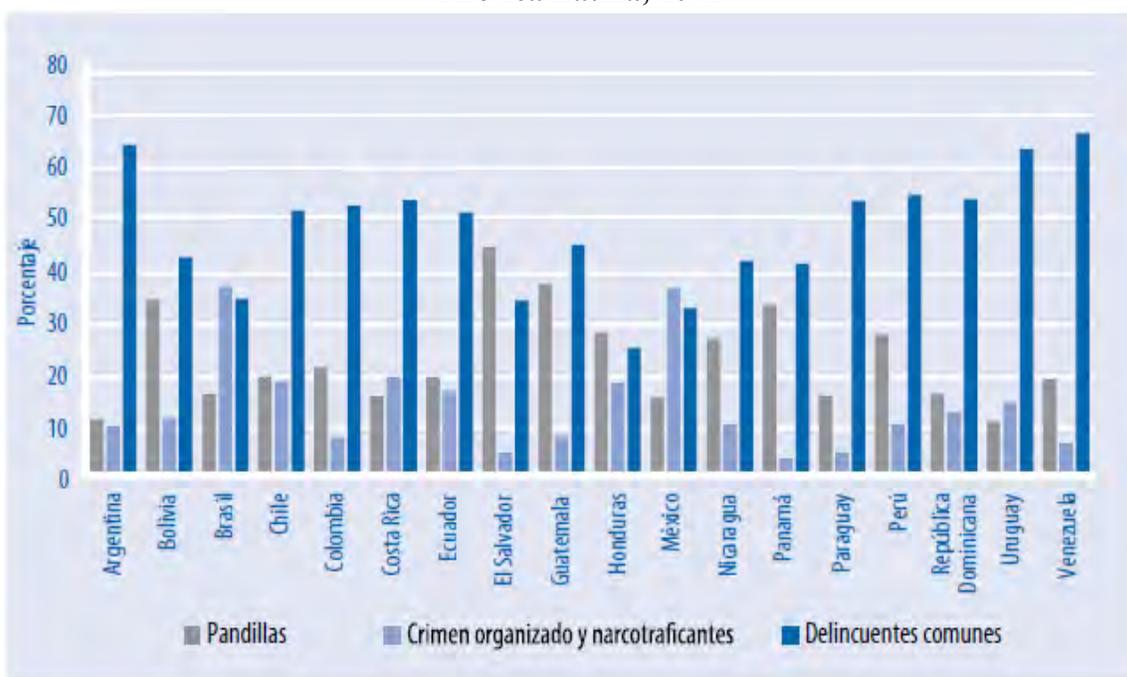
una delegación de obligaciones y responsabilidades hacia otras agencias hacen que los problemas, las mercancías ilegales y las personas que representan cualquier tipo de amenaza o riesgo para la nación y que pudieron haber sido detenidos en los puntos de internación, pasen con determinada libertad al encontrar porosidades en los procesos aduanales, que generalmente están enfocados en metas separadas y particulares como: el incremento de eficiencia en los tiempos de espera; reducción de costos; evitar los cuellos de botella y acortar los tiempos para todos aquellos que fueron seleccionados para una revisión más a fondo (**o que les tocó luz roja en el semáforo fiscal**), en una lógica abrumadora de operaciones de libre mercado.

Cuadros y datos estadísticos.

Los siguientes cuadros y datos estadísticos sirven como referencia del impacto que puede tener el tráfico de armas y de drogas, no sólo dentro del territorio nacional, sino a escala regional e internacional; y al mismo tiempo, generar problemas de seguridad en diversos niveles.

En el escenario mexicano sucede algo curioso con respecto a la percepción de inseguridad si se le compara con otros países de América Latina. México y Brasil son los dos países que perciben como mayor amenaza al crimen organizado, más allá de los delincuentes comunes y las pandillas (*Véase Grafica 1-Principal amenaza según los ciudadanos, América Latina, 2012*).

Grafica 1. Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos, América Latina, 2012¹⁰³



Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Estas respuestas hacen referencia a la siguiente pregunta de LAPOP/PNUD 2012:

“Voy a mencionarle algunos grupos y le voy a pedir que me indique cuál de ellos representa la amenaza más grande para su seguridad?” Otros grupos que se incluyeron en esta pregunta fueron: policías o militares, personas pertenecientes a su familia y vecinos de su barrio o comunidad.

¹⁰³Extraída del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD Capítulo 4. Las grandes amenazas a la seguridad ciudadana. Pág. 76

Delincuencia.

Cuadro 2. Porcentaje de internos que afirman haber usado un arma en la comisión de su delito. Varios países 2013					
	Argentina	México	El Salvador	Brasil	Chile
<i>Que llevaba armas a la hora de cometer el delito.</i>	59.9	33.3	25.1	36.2	36.6
<i>Que dijo haber usado el arma (de los que llevaban).</i>	37.0	18.7	18.0	26.0	22.4
<i>Se la dio un amigo o un policía. *</i>	37.9	57.6	56.1	41.8	40.3
<i>Tuvieron un arma antes de los 18 años</i>	65.4	49.3	57.9	63.5	67.5

Cuadro elaborado y extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación. Fuente: Estudio comparativo de la población carcelaria. PNUD (2013)

* Respuesta de aquellos que en los seis meses anteriores a la detención habían comprado un arma.

Cuadro 3. Tasa de robos –América Latina		
<i>País</i>	Tasa de Robos 2009	Tasa de Robos 2010
<i>Argentina</i>	ND	ND
<i>Brasil</i>	490.2	575.1
<i>Chile</i>	545.5	475.4
<i>Colombia</i>	ND	ND
<i>El Salvador</i>	102	87
<i>Guatemala</i>	64	62
<i>Honduras</i>	339.1	266.7
<i>México</i>	632	680
<i>Venezuela</i>	254	224

Fuente: Elaborado con datos de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD y el Banco Mundial

ND – No disponible Cuadro elaborado y extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación.

Drogas.

Cuadro 4. Porcentaje de internos que afirman haber tomado alcohol o consumido otras drogas al menos 6 horas antes de cometer el delito. Varios países 2013					
País	Argentina	México	El Salvador	Brasil	Chile
<i>Afirman haber consumido drogas antes del delito</i>	30.8	36.0	15.2	38.3	48.8
Tipo de droga consumida					
<i>Alcohol</i>	62.9	77.3	79.5	59.4	55.6
<i>Cocaína o crack</i>	33.3	18.5	1.7	50.0	41.5
<i>Marihuana</i>	32.7	13.4	15.3	22.6	35.4
<i>Pastillas</i>	30.8	8.1	0.6	0.7	9.5
<i>Inhalantes</i>	0.6	12.1	2.3	0.3	2.0
<i>Otras drogas</i>	0.6	1.7	1.7	0.7	1.5

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

Cuadro elaborado y extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: "Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación.

Corrupción.

Cuadro 5. Petición de Soborno en el último año y su justificación en América Latina (2012) –Porcentaje que respondió afirmativamente.			
Países	Petición por parte del funcionario publico		¿Cómo están las cosas ¿Se justifica pagar un soborno? (c)
	Policía (a)	Empleado publico (b)	
<i>Argentina</i>	9.5	5.2	8.6
<i>Bolivia</i>	20.0	10.5	15.3
<i>Brasil</i>	4.3	2.3	9.1
<i>México</i>	20.5	9.8	21.8
<i>Chile</i>	1.9	1.6	7.1
<i>Colombia</i>	9.5	5.2	21.1
<i>El salvador</i>	5.6	2.3	9.4
<i>Guatemala</i>	18.0	4.5	4.8
<i>Honduras</i>	15.9	7.0	11.7
<i>Uruguay</i>	3.6	2.2	8.3
<i>Venezuela</i>	7.8	3.6	8.4

Fuente: LAPOP - PNUD (2012).

Nota: Los porcentajes presentados en la columna indicada, corresponden a las siguientes preguntas de la encuesta:

a) ¿Algún agente de policía le pidió un soborno en los últimos 12 meses?

b) En los últimos 12 meses ¿algún empleado público le ha solicitado un soborno?

c) ¿Cree que como están las cosas, a veces se justifica pagar un soborno?

Cuadro elaborado y extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación.

Cuadro 6. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCGB) por trámites y servicios (2001-2010) –Transparencia Mexicana					
	INCGB 2001	INCGB 2003	INCGB 2005	INCGB 2007	INCGB 2010
<i>Obtener la licencia para conducir</i>	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
<i>Permiso para abrir un establecimiento</i>	-	-	6.7	9.7	9.86
<i>Regularizar tramites vehiculares: cambio de dueño etc.</i>	12.0	9.3	11.6	10.9	10.40
<i>Obtener una licencia o permiso de uso de suelo</i>	10.1	9.2	9.8	10.0	11.32
<i>Aprobar la verificación vehicular</i>	14.5	11.5	13.3	17.1	12.98
<i>Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.</i>	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
<i>Llevar o presentar un caso en un juzgado.</i>	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706
<i>Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.</i>	12.9	11.3	10.7	14.9	15.30
<i>Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.</i>	27.0	26.4	22.8	27.1	21.97
<i>Trabajar o vender en la vía pública.</i>	18.7	16.0	23.4	17.5	22.91
<i>Evitar la detención en el ministerio publico/ Realizar una denuncia, acusación, o levantar un acta.</i>	28.3	21.3	23.6	24.1	23.22
<i>Recuperar un auto robado.</i>	30.3	26.0	28.9	24.0	24.64
<i>Pasar sus cosas en una aduana, reten, garita o puente fronterizo.</i>	28.5	25.8	31.3	28.8	28.30

<i>Evitar que un agente de tránsito se lleve el automóvil al corralón /sacar automóvil del corralón.</i>	57.2	53.3	60.2	50.1	59.68
<i>Estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.</i>	56.0	45.9	53.1	58.2	60.96
<i>Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.</i>	54.5	50.3	50.0	56.2	68.03

Nota: El INCGB mide la corrupción que afecta los hogares. El índice registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y empresas particulares.

El INCBG utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor, menor corrupción.

Cuadro elaborado y extraído del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno – Informe Ejecutivo mayo 2010. – Transparencia Mexicana. Pág. 11. El cuadro presenta variaciones a la fuente original, para los fines de la investigación.

Capítulo II

Globalización, Tratados y Acuerdos Internacionales- Aumento en la carga operativa de las Aduanas

Introducción. Los nuevos tratados y acuerdos regionales.

Desde el término de la Guerra Fría, Norteamérica enfrenta nuevas amenazas como: el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, el lavado de dinero, la piratería y diversos fenómenos sociales que tienen la capacidad de erosionar la estabilidad de la región. Por otro lado, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 ejercieron presión sobre los países de América del Norte, para buscar un punto de referencia común con respecto a las nuevas amenazas en asuntos vinculados primordialmente a la seguridad nacional de Estados Unidos. Lo que paulatinamente se convirtió en una imposición de una nueva doctrina de seguridad nacional impulsada por la lógica del *Homeland Security* y la abierta persecución al terrorismo.¹

Como efecto paralelo, esto sirvió como pauta para comenzar con una visión regional que percibiera que las relaciones de los tres países miembros del TLCAN deberían ser más profundas e ir más allá de lo económico-comercial. Aunque es prudente recordar que, en el terreno práctico, se han realizado más operaciones bilaterales entre los tres países miembros, impulsadas generalmente por los intereses y necesidades de la hegemonía norteamericana.

A partir de dichos acontecimientos —*las nuevas amenazas y el 11 de septiembre*— México se involucró en diversos tratados, más en específico en un programa, un acuerdo y una iniciativa; todos de naturaleza única y con sus propias peculiaridades. Los dos primeros de carácter regional y en el último como receptor de asistencia en la lucha contra el narcotráfico. Todos ellos con la finalidad de estandarizarse con su vecino del Norte en temas de seguridad y control fronterizo para hacerle frente a las nuevas amenazas emergentes y cooperar en determinados niveles con la seguridad de la región de acuerdo con sus propias capacidades.

¹La misión del Departamento de *Homeland Security* de acuerdo con el acta del 2002, se centraba de forma general en ocho apartados, de los cuales seis estaban totalmente enfocados en el tema del terrorismo. (A)- Prevenir ataques terroristas a los Estados Unidos; (B)- Reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos al terrorismo; (C)- Minimizar el daño y asistir en la recuperación de los posibles ataques terroristas que ocurriesen dentro del territorio estadounidense; (G)- Monitorear las conexiones entre el tráfico ilegal de drogas y el terrorismo, coordinar esfuerzos para detener estas conexiones, y de igual manera contribuir a los esfuerzos para interceptar el tráfico ilícito de drogas. Así como la responsabilidad de investigar y enjuiciar el terrorismo. Véase: Department of Homeland Security, 25 de noviembre 2002, Title I, Sec. 101-Mission. (b) Establishment., *Public Law 107-296 — Homeland Security Act of 2002*, Executive Department, pág.8.

El primero de ellos conocido como el programa de las “*Fronteras Inteligentes*” implementado en 2002, bajo la necesidad imperante de Estados Unidos de fortalecer sus fronteras después de la fatídica fecha del 11 de septiembre. Un programa de 22 puntos que centraba sus objetivos en tres temas principales: La adquisición y protección de la infraestructura, el flujo seguro de personas y el flujo seguro de mercancías. Prácticamente se trataba de que las fronteras contaran con la infraestructura necesaria para garantizar su buen funcionamiento, asegurar la oportuna detección de personas que representarían un riesgo e impedir el paso de terroristas a territorio estadounidense. De igual forma, pero en un segundo plano; apoyar a la integración económica junto con la estandarización de procedimientos.

El siguiente acuerdo fue conocido como la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* implementado en el 2005 y firmado por Canadá, México y Estados Unidos, el cual tenía un fuerte interés en la seguridad regional, la prosperidad y la calidad de vida de los ciudadanos, atendiendo dichos temas de acuerdo con grupos de trabajo especializados, generados específicamente para ello. Mientras que al mismo tiempo también consideraría las preocupaciones latentes de la potencia norteamericana. Dicho documento logró que los tres países se comprometieran a una vigilancia mucho más estrecha, a fin de prevenir la entrada de viajeros que representarían una amenaza por su traslado. Esto bajo el precepto de que Canadá pudo haber servido como un lugar propicio para el terrorismo por sus anteriores regulaciones en materia de migración y refugiados.² Resaltando también que la Alianza se realizó a un nivel ejecutivo y no pasó por los métodos tradicionales de un acuerdo, lo que implica que no generó los compromisos, obligaciones y vínculos jurídicos con sus respectivos aliados.

El último y más reciente conocido como *Iniciativa Mérida*, iniciado en la gestión de Felipe Calderón en el 2007, incluye primordialmente la asistencia militar y material a México en la lucha contra el narcotráfico; así como el reconocimiento de Estados Unidos de la necesidad de una actuación conjunta en la seguridad para hacerle frente a dicho tema; aunque no se descarta la posibilidad de que los intereses estadounidenses inclinen el peso de la agenda de la iniciativa hacia el terrorismo³, sobre todo con los recientes acontecimientos en Medio

² Athanasios Hristoulas, “La Agenda de Seguridad Humana- La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro”, en Raúl Benítez Manaut, Coord., *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, abril 2010, pág. 133. Es prudente mencionar también que la postura de Canadá en este tema ha pasado por diversas modificaciones con las llegadas al poder, tanto del partido conservador como del partido liberal recientemente. En el visado canadiense se han modificado e implementado las admisiones al país de acuerdo con las necesidades laborales, oportunidades académicas y el mercado turístico. Mientras que por otro lado, en días recientes se declaró que el visado de México a Canadá sería retirado por completo, Véase: “Canadá elimina el visado para mexicanos”, 30 de enero de 2016, El Universal, Nación, Política, recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/01/30/canada-elimina-el-visado-para-mexicanos>

³ Georgina Sánchez, “La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI en Raúl Benítez Manaut, Coord., *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington], abril 2010, pág. 84.

Oriente y la batalla en contra del Estado Islámico que han captado la mayor parte de los recursos que Estados Unidos destina a la seguridad.⁴

2.1. La Globalización.

“... Las Innovaciones tecnológicas en transportes y comunicaciones han hecho del comercio internacional algo mucho más barato, seguro, y rápido, pero también más voluminoso...”
Kj. Holsti.⁵

Dentro de este concepto han girado muchos de los debates actuales en torno a la naturaleza de los nuevos fenómenos vinculados al desarrollo, el crecimiento, la desigualdad, la exclusión social, la expansión de los mercados, la desregulación de sectores o la total apertura de éstos. Constantemente se debate si se trata del camino definitivo en el futuro para el progreso, o si acentuará con mayor intensidad las brechas entre los países ricos, los países en vías de desarrollo y los países pobres.

Sea cual sea la postura con la que se simpatice; la globalización es un fenómeno concreto que se presenta en la actualidad y que ha modificado los patrones de los procesos productivos y de circulación de bienes y servicios. La globalización también es usada recurrentemente como un medio para la integración internacional, sobre todo en los rubros económicos —o por lo menos el uso de éstos en una primera instancia— sosteniendo la idea de que aquellos países que se acoplan a los lineamientos de una economía de libre mercado, tendrán mayores posibilidades de crecimiento al aplicar políticas que favorezcan la apertura hacia el exterior. Así pues y como una repercusión positiva de estas acciones facilitadoras; la estabilidad dentro de una nación se verá reforzada con mejoras en las condiciones de vida, con el desarrollo y la prosperidad, lo que permitirá una serie de progresos posteriores.⁶

Durante la época del mercantilismo (que es denominada comúnmente como: “la etapa embrionaria del capitalismo”), con la centralización de todo tipo de actividad vinculada al comercio exterior con una idea inmediata de riqueza, junto con los avances tecnológicos de embarque y las grandes exploraciones marítimas de la época; el intercambio de bienes empezó a crecer y manifestarse rápidamente. Como consecuencia, la práctica comercial avanzó mucho más rápido que cualquier regulación normativa al respecto. No existían

⁴ Recorte de recursos destinados a México de la Iniciativa Mérida por parte de Estados Unidos, Véase: “Desestima SRE alcance de recorte a Iniciativa Mérida”, 21 de octubre de 2014, La Jornada, Política, recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/10/21/rechaza-sre-decision-unilateral-de-eu-para-reducir-monto-de-iniciativa-merida-7147.html>

⁵ Kj Holsti al referirse a los cambios que han sufrido los patrones del intercambio y del comercio internacional desde la época del mercantilismo a la época contemporánea y la necesidad de crear normas y regulaciones a fin de controlar la actividad comercial internacional. Véase: KJ Holsti, *Taming the sovereigns Institutional Change in International Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Vancouver, 2014, pág. 231.

⁶ Véase: Fondo Monetario Internacional, abril 2000, “La globalización ¿Amenaza u oportunidad?”, Estudios Temáticos, Introducción, recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm>

entonces, ningún tipo de leyes, reglas o restricciones para la actividad comercial y como reflejo de ello, se desataron numerosas prácticas predatorias, de conquista y piratería.

Con la idea de que la riqueza se encontraba en la esfera del comercio, aquellos que lograran asegurar su mercado e intercambio, asegurarían también su riqueza; y con la riqueza vinculada a los intereses del Estado; aseguraban su poder. La búsqueda del monopolio se hizo evidente y era la lógica imperante de dicha época.

El proceso de transformación hacia un comercio regulado fue largo y atravesó por diversas etapas para llegar a lo que se presenta hoy en día. Con la creación de mecanismos que sistematizaran la actividad como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT** por sus siglas en inglés) y posteriormente con la Organización Mundial del Comercio (**OMC**), las ideas de libre mercado, los cambios en los intereses nacionales, la división del trabajo, el intercambio como mediador de fricciones, las ventajas comparativas, los costos relativos⁷ y los tratados internacionales, hicieron que las prácticas mercantilistas fueran perdiendo fuerza paulatinamente. Aunque prácticas como las tarifas proteccionistas, los aranceles y los subsidios siguen manifestándose y presentándose actualmente en los temas de comercio exterior.

Después de la Segunda Guerra Mundial con Estados Unidos como la hegemonía triunfante y emergente, la creación de diversos organismos internacionales sirvió como palanca para impulsar un régimen y mantener un nuevo estatus. El GATT, el Fondo Monetario Internacional (**FMI**) y los acuerdos de Bretton Woods, son categorizados regularmente como los instrumentos que el imperialismo norteamericano usó para abrirse camino a nuevos mercados; dar asistencia a países destruidos por el conflicto; generar posibles aliados y mantener en línea a los actores comunistas opositores.⁸

Posteriormente con los acuerdos de la ronda de Uruguay celebrados de 1986 a 1994 se llega al acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. Tales resoluciones señalan la necesidad de las partes participantes de llegar a objetivos que cubran las demandas emergentes y la regulación de la actividad comercial.

“...Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico,

⁷ Es conveniente mencionar que varias de estas ideas y contribuciones provenían de un par de economistas políticos. Adam Smith y su obra: “Sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones” y David Ricardo con su obra: “Principios de Economía Política y Tributación”. Los clásicos liberales.

⁸ Para más información al respecto de la historia y la transformación de las prácticas del comercio internacional Véase: *Óp. cit.* KJ Holsti, pp. 211-238

Reconociendo además que es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico,

Deseosas de contribuir al logro de estos objetivos mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales,

Resueltas, por consiguiente, a desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio y los resultados integrales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, ...”⁹

Al mismo tiempo se declara en el artículo I: el Establecimiento de la Organización.

“Se establece por el presente Acuerdo la Organización Mundial del Comercio (denominada en adelante "OMC").”¹⁰

Con la creación de la OMC y con la regulación de las prácticas y actividades comerciales con una previa cesión acordada por parte de los Estados a una organización internacional superior; junto con la vinculación entre los miembros que conllevaban los propios acuerdos de la Organización, podemos vislumbrar un avance concreto en la globalización, que pretende la defensa de una economía de libre circulación y mercado.

En el artículo III de dicho acuerdo se establecen las funciones de la OMC entre las cuales se destacan la facilitación, aplicación, administración y el funcionamiento de los acuerdos comerciales multilaterales. De igual modo, la OMC también servirá como foro de negociaciones y soluciones entre sus miembros y podrá cooperar con el FMI y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.¹¹

A pesar de ser un fenómeno histórico que se fue gestando desde una larga trayectoria temporal, la globalización como concepto empezó a tomar fuerza en la década de los ochenta del siglo pasado. La globalización denota la intensificación de procesos a escala mundial o planetaria que anulan las distancias con el desarrollo de áreas como la logística y los medios de comunicación, junto con la formación de nuevas mentalidades culturales transnacionales, migraciones y turismo masivo, que desembocan en la idea de que nos acercamos

⁹ Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, pág. 11, recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ *Ibidem.*, Organización Mundial del Comercio, pág. 12.

paulatinamente a una aldea global, con la desaparición de ideales tradicionales nacionalistas, manifestando una especie de conciencia planetaria.¹²

De acuerdo con el FMI, la globalización puede ser definida como “la interdependencia económica creciente en el conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y de la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales, al mismo tiempo que por la difusión acelerada y generalizada de la tecnología”.¹³

“La "globalización" económica es un proceso histórico, el resultado de la innovación humana y el progreso tecnológico. Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos, este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales.”¹⁴

De acuerdo con la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (**OCDE**), la globalización es definida como “la dispersión geográfica de las actividades industriales y de servicios (por ejemplo: investigación y desarrollo, fuentes de insumos, producción y distribución) y el establecimiento de redes de compañías (por ejemplo, a través del capital y compartir riesgos).”¹⁵

Las manifestaciones más evidentes del fenómeno se presentan por lo general en el rubro económico-comercial; como, por ejemplo: en el incremento de las transacciones comerciales entre los países y la tendencia expansionista de las corporaciones transnacionales y multinacionales en sus operaciones. Al mismo tiempo, la globalización no requiere de una presencia física o material de las empresas, ya que los avances en las tecnologías de la comunicación permiten el intercambio de información, financiamiento, movimientos de capital y la capacidad de que las operaciones bursátiles puedan realizarse a distancia y a una velocidad sin precedentes; lo que al mismo tiempo acelera sus propias potencialidades y el avance del mismo fenómeno.

Mientras que, por un lado, la globalización comprende un proceso de unificación de los mercados, también representa una creciente influencia en las sociedades, comunidades y culturas por la mayor interdependencia entre las naciones vinculadas, con la posibilidad inherente de que los eventos que se generen dentro de estas mismas puedan manifestarse o repercutir en otros lados distintos al de su lugar de origen, rebasando así sus propias fronteras; lo cual funciona en dos direcciones opuestas, ya que en un mundo donde los mercados financieros se encuentran estrechamente vinculados, una alteración puede generar un efecto

¹² Véase: Roberto Ehrman Firio, “Los paradigmas de la globalización”, Capítulo 1, en Mónica Gambrill, Coord. *Globalización: teoría y epistemología. La globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, UNAM-CISAN, 2002, pág. 30.

¹³ Concepto de globalización del FMI citado en: Julián Ramiro Mateus y David William Brassett, *La globalización: sus efectos y bondades*, I Visión y definición de la globalización, Fundación Autónoma de Colombia, pp. 66 y 67.

¹⁴ *Ibidem.*, Fondo Monetario Internacional, II.- ¿Qué es la globalización?

¹⁵ Definición de globalización de la OCDE citada en: Graham Bannock, R.E. Baxter y Ray Rees, *Diccionario de Economía*, Editorial Trillas, pág. 211.

dominó en el resto de las economías mundiales¹⁶ o los alcances del crimen organizado lleguen a escalas de nivel internacional.

Es un proceso de internacionalización de capital financiero, comercial e industrial; de nuevas relaciones políticas internacionales; de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados y separados geográficamente.¹⁷ La fragmentación de los procesos productivos en etapas transfronterizas que son el resultado de los avances en las tecnologías de la información, manufacturas y transportes tiene comúnmente tres referentes generales: El comercio internacional, la Inversión Extranjera Directa (IED) y los flujos del mercado de capitales.¹⁸

Entre los motivos que empujan al fenómeno de la globalización se incluyen: los menores costos de producción y de mano de obra, la oportunidad de encontrar mejores proveedores y situaciones favorables para los procesos productivos en el exterior, la disminución de restricciones arancelarias y la especialización. Es decir, un conjunto de criterios que van muy acorde con las ideas centrales de las economías de libre mercado (Neoliberalismo).

Conviene mencionar que la globalización representa una ampliación de las relaciones sociales en diversas áreas que van más allá de lo económico. La globalización abarca también temas políticos, ambientales, culturales y sociales, pero por la naturaleza de la investigación éstos no serán trabajados.

2.2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN – NAFTA).

En los procesos de integración regional generalmente hay de por medio algún tratado de libre comercio. Es la primera y más superficial etapa de acercamiento; donde se establecen los acuerdos a nivel mercado y zonas de libre tránsito de mercancías con determinadas preferencias arancelarias¹⁹, orillando a sus partes a mantener seguras sus fronteras al volverse un asunto de suma importancia para la adecuada realización de las operaciones comerciales pactadas.

¹⁶ Podemos referirnos en este apartado a la situación actual de China. El país asiático atraviesa por una desaceleración económica y una devaluación de su moneda, lo cual en su papel del mayor consumidor de materias primas en el mundo; sumado a su postura como la segunda mayor economía del planeta hacen que China tenga la escala y el tamaño suficiente como para generar repercusiones a nivel global. Las declaraciones del país hicieron temblar a diversos mercados financieros, sus bolsas y sus índices, entre ellos el IPC mexicano y el Dow Jones estadounidense. Sin mencionar los recientes fenómenos internacionales como la caída de los precios del petróleo, la fortaleza del dólar o la crisis en Grecia, Véase: “Crisis en China, con fuerza para impactar la economía global”, martes 18 de agosto de 2015, CNN Expansión, recuperado de: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/08/17/por-que-china-asusta-a-los-inversores>, y “Tumba China a mercados; caen crudo, peso y Bolsa.”, 12 de agosto de 2015, El Universal, Cartera, recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2015/08/12/tumba-china-mercados-caen-crudo-peso-y-bolsa>

¹⁷ Véase: *Óp. cit.*, Julián Ramiro Mateus y David William Brassset.

¹⁸ Véase: “¿Qué es la globalización?”, Banco Mundial, recuperado de: <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm> y Elhanan Helpman, *El Comercio Internacional*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, FCE, pág. 208.

¹⁹ Véase: Rigoberto Armando Ramos, “La supranacionalidad en la Unión Europea. Comparación con el proceso Centro Americano de Integración”, en *Revista de Derecho*, Vol. 32, Nº 1, año 2011.

México no quedó fuera de la lógica de la globalización y en la década de los noventa se sumó a un acuerdo comercial que lo declaraba como una *zona de libre comercio* al ir eliminando de forma sistemática y gradual la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio y la inversión junto con sus dos vecinos de la región norteamericana.

El acuerdo pactado y conocido como el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* fue firmado por México, Estados Unidos y Canadá el 17 de diciembre de 1992 entrando en vigor el 1° de enero de 1994. A partir de la firma de dicho documento, los tres países han trabajado de manera conjunta para incrementar el bienestar de sus poblaciones y fomentar la competitividad.²⁰

“El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo de amplio alcance que establece las reglas que rigen el comercio y las inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México. Desde que el tratado entró en vigor el 1 de enero de 1994, el TLCAN ha eliminado gradualmente las restricciones al comercio y a la inversión entre los tres países de la región de América del Norte...”

...El TLCAN es un acuerdo que establece reglas claras para la actividad comercial entre Canadá, Estados Unidos y México. Una serie de instituciones específicas vigilan el cumplimiento del TLCAN y su responsabilidad consiste en garantizar la adecuada interpretación e implementación de sus disposiciones...”²¹

El TLCAN: “Es el tratado de libre comercio establecido entre México, Estados Unidos y Canadá mediante el cual se determinó desgravar los aranceles gradualmente en periodos de 5 o 10 años y en algunos productos específicos se desgravarán en un periodo de 15 años hasta llegar todos los productos a tasa 0% de los aranceles de importación en los tres países cuando la mercancía sea procedente y originaria de cualquiera de los tres países y otros temas predominantemente económicos.”²²

Entre los objetivos de dicho tratado se encuentran:

- La eliminación de obstáculos al comercio y la facilitación de la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes;
- Promoción de condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- Aumento sustancial de las oportunidades de inversión en los territorios de las partes;
- Proteger y hacer valer, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes;
- Creación de procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del mismo tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y

²⁰ Secretaria de Relaciones Exteriores, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, recuperado de: <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/tlcan>

²¹ TLCANHOY.ORG, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte: ¿Qué es el TLCAN? y ¿Cómo funciona el TLCAN?*, recuperado de: http://www.tlcanhoy.org/faq_es.asp#faq-1

²² Definición extraída del *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, SAT-SHCP, Glosario. pág. 126.

- El establecimiento de lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado.²³

En el preámbulo del documento los tres gobiernos están decididos a reafirmar sus lazos y la cooperación entre ellos; contribuir al desarrollo armónico; a la expansión del comercio mundial y a la cooperación internacional; crear un mercado más extenso y seguro para los tres; reducir las distorsiones del comercio; establecer reglas claras y de beneficio mutuo; asegurar un marco óptimo para las actividades productivas y la inversión; fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados mundiales; alentar la innovación y proteger la propiedad intelectual; la creación de nuevos y mejores empleos, así como, proteger y hacer valer los derechos de los trabajadores; alzar los niveles de vida de las personas; y la protección del medio ambiente promoviendo el desarrollo sostenible.²⁴

El TLCAN abarca a su vez un **Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías** con una nomenclatura común para facilitar los trámites aduaneros y el comercio entre las naciones firmantes.²⁵ Incluye también el **Código de Valoración Aduanera**; el cual se refiere específicamente a la aplicación del artículo VII del GATT. Lo que significa una continuación sobre el criterio general y equitativo de los valores asignados a la mercancía en términos aduanales de acuerdo con los principios generales señalados dentro del mismo documento, con la intención de evitar valores arbitrarios o ficticios.²⁶

A poco más de 21 años de entrada en vigor del TLCAN existen dos posturas encontradas sobre los resultados alcanzados y los impactos generados. Unos van desde la exaltación del mismo y sus alcances positivos en otros rubros; hasta evaluaciones totalmente desgarradoras a las que se le asocia todo tipo de mal aquejante en el país. Es conveniente mencionar que debido a la fuerte carga comercial del tema nos centraremos únicamente en la parte de los objetivos inmediatos del tratado y sus efectos, es decir, en el comercio exterior y la IED.²⁷

²³ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Capítulo I: Objetivos. Primera Parte: Aspectos Generales. Artículo 101: Establecimiento de la zona de libre comercio y Artículo 102: Objetivos. Secretariado de TLCAN-Textos Jurídicos, recuperado de: <https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-Am%C3%A9rica-del-Norte?mvid=1&secid=5a1b5f25-8904-4553-bf16-fef94186749e>

²⁴ *Ibidem*. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Preámbulo.

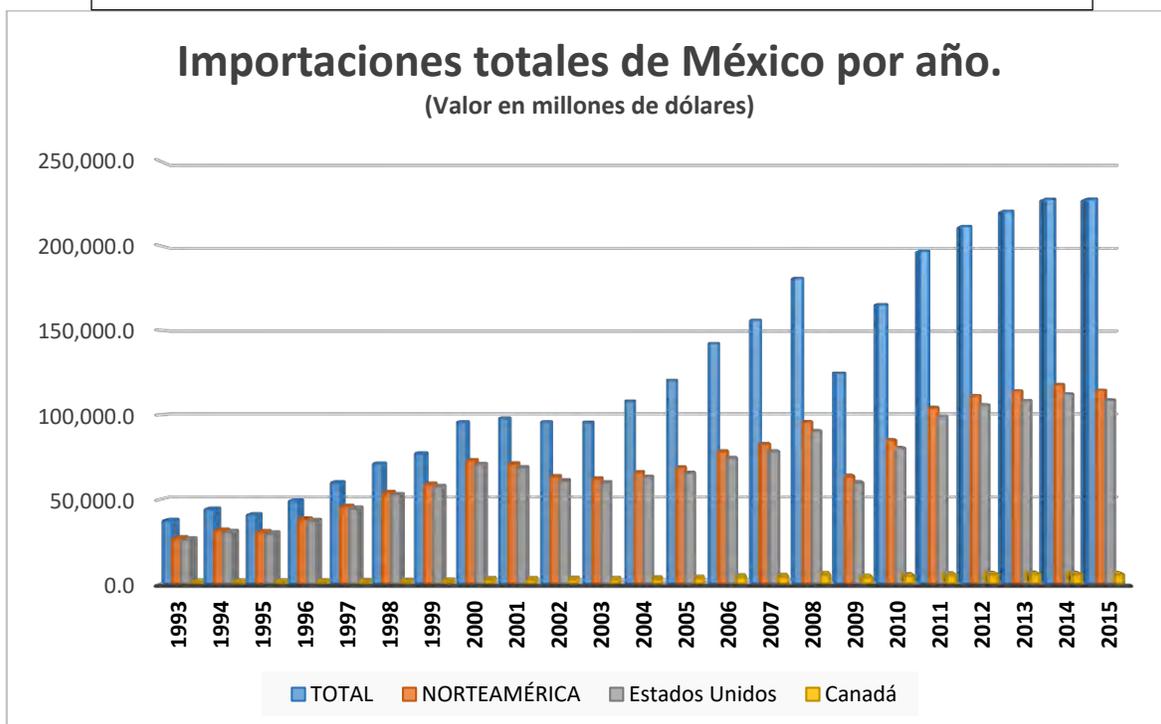
²⁵ El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías generó modificaciones en los anexos 401 y 403.1 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Más en concreto en las reglas de origen y en las fracciones arancelarias a fin de tener un formato común entre los 3 países. Véase: “Acuerdo por el que se dan a conocer el anexo 401 y el anexo 403.1 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, según acuerdo de la Comisión de Libre Comercio del Propio Tratado” Diario Oficial de la Federación”, 31 de diciembre de 1969.

²⁶ Para más información Véase: Organización Mundial del Comercio, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. (GATT de 1947)*, Artículo VII: Valoración en Aduana, Documentos, Textos Jurídicos, recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm

²⁷ Resulta objetivo mencionar que las evaluaciones que giran alrededor del Tratado de Libre Comercio deben hacerse de manera más profunda y no solamente sobre las cifras que puedan arrojar el comercio exterior o la inversión extranjera. Para tener un panorama más completo en cuanto a los resultados del tratado, se recomienda revisar el análisis realizado por Gerardo Esquivel en la revista Foreign Affairs Latinoamérica. El cual incluye el crecimiento real de la economía mexicana, el PIB per cápita, las brechas en los salarios y la disminución de la pobreza. Gerardo Esquivel, “El TLCAN: 20 años de claroscuros”, en: Revista Foreign Affairs Latinoamérica, 8 de diciembre 2014, recuperado de: <http://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/>

Ciertamente desde el comienzo del TLCAN los flujos de comercio y de inversión se incrementaron fuertemente.²⁸ (Véase gráfica 1-Exportaciones e importaciones de México). La expansión en estos dos rubros ha sido evidente y la mayoría de los defensores del tratado usan las cifras alcanzadas como prueba de su éxito. Las exportaciones de México a Estados Unidos y Canadá se multiplicaron por siete entre 1993 y 2013 (nominalmente)²⁹ mientras que las importaciones provenientes de Estados Unidos se multiplicaron poco más de cuatro veces y las canadienses por ocho. Por el lado de la IED que recibe México en términos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) se duplicaron en el periodo posterior al tratado, pasando del 1.3% al 2.6% del PIB.³⁰

**Gráfica 1. Importaciones totales de México por año
1993-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Comunidad de Negocios – Comercio Exterior-Información Estadística y Arancelaria. Cuadros de Información Estadística. Subsecretaría de Comercio Exterior. Importaciones y Exportaciones totales de México, recuperado de: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>

Nota: Datos acumulados de enero de 1993 a julio del 2015

²⁸ De acuerdo con la Secretaría de Relaciones exteriores: En 20 años de operación el TLCAN ha triplicado el valor del intercambio comercial entre Canadá, México y E.U alcanzando el trillón de dólares en el 2013. Por otro lado, el INEGI indica que desde enero de 1994 hasta noviembre de 2013 la Balanza Comercial (Importaciones vs Exportaciones) ha tenido un saldo mayoritariamente negativo. Datos extraídos de: FORBES, 11 de febrero de 2014 “TLCAN: 20 años de comercio en cifras”, México, Negocios, recuperado de: <http://www.forbes.com.mx/tlcan-20-anos-de-comercio-en-cifras/>

²⁹ El término nominal se refiere a la valoración de la mercancía a precios de mercado en un determinado periodo de tiempo. Mientras que en términos reales se aplican los efectos de la inflación para saber si su valor ha crecido o decrecido, utilizando un año base como referencia de partida.

³⁰ Datos extraídos de: *óp. cit.*, Gerardo Esquivel, recuperado de: <http://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/>

**Grafica 2. Exportaciones totales de México por año
1993-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Comunidad de Negocios – Comercio Exterior- Información Estadística y Arancelaria. Cuadros de Información Estadística. Subsecretaría de Comercio Exterior. Importaciones y Exportaciones totales de México, recuperado de: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>
Nota: Datos acumulados de enero de 1993 a julio del 2015

El comportamiento en las gráficas ciertamente muestra una tendencia general de incremento en los volúmenes totales de las operaciones realizadas —tanto en importaciones como exportaciones— en los años posteriores a la firma del tratado. Como era de esperarse, la mayor magnitud se ha concentrado en la región norteamericana y más en específico en Estados Unidos.

Dicha tendencia debe ser analizada con cautela, ya que el impulso generado por el tratado ha ido perdiendo empuje, sobre todo en los últimos cuatro años. Además, si se observa con detenimiento, en el año 2009 podemos apreciar una caída considerable en las operaciones comerciales; muy probablemente por las consecuencias que la crisis hipotecaria norteamericana generó durante el año anterior. Por otro lado, los eventos del 11 de septiembre se hicieron evidentes en la reducción de importaciones que México realizó provenientes de Estados Unidos, con un estancamiento simultáneo en las exportaciones que México dirigía a ese país; fenómeno que no fue superado sino hasta el año 2005 aproximadamente.

Independientemente de si el TLCAN ha generado o no efectos positivos en México; de si nos encontramos lejos de lograr una integración regional en Norteamérica; de si los salarios y las brechas en las condiciones de vida de los habitantes son cada vez mayores; de si nuestro comercio exterior depende más que nunca de Estados Unidos; o de si la firma del tratado aminoró cualquier tipo de efecto negativo que se hubiese sufrido, —en el caso de no haberse suscrito al mismo— la realidad es que los volúmenes de operaciones de comercio exterior se han incrementado, lo que significa una mayor presión y carga de trabajo, así como exigencias operativas eficientes para las instancias gubernamentales encargadas de la revisión, entrada

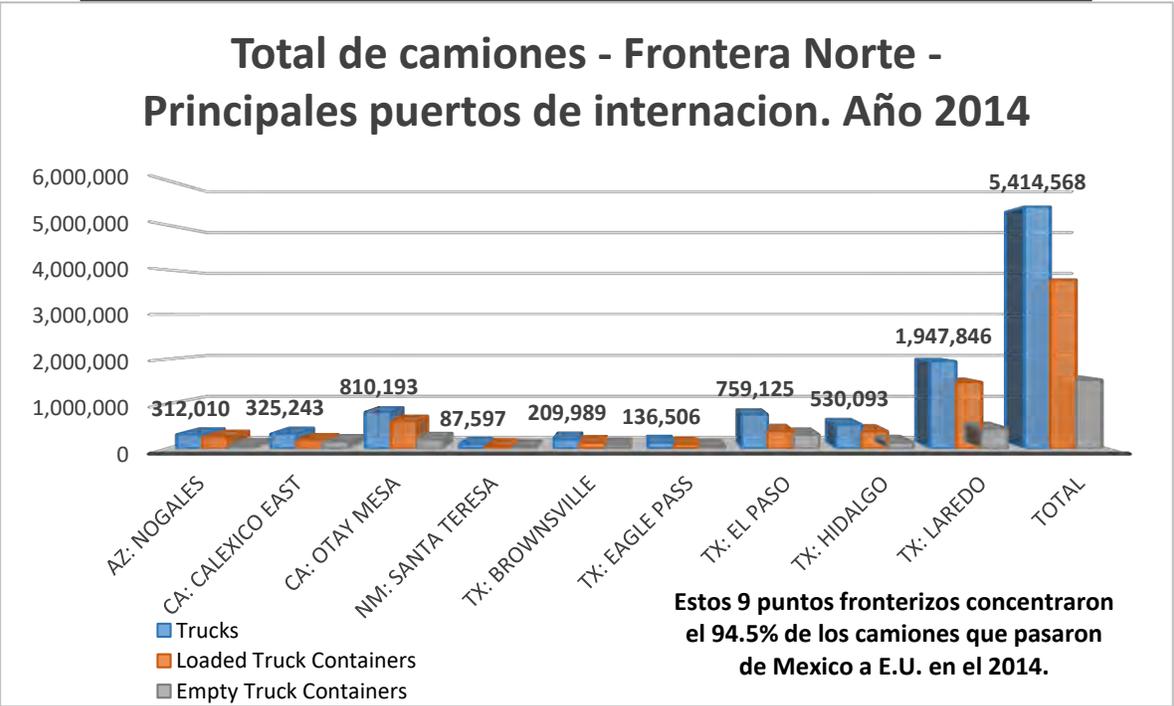
y control de mercancías provenientes del extranjero. Es decir, una suma de responsabilidades conjuntas para las aduanas mexicanas. Sin olvidar a la corrupción y a la impunidad como catalizadores de acciones ilícitas dentro de los flujos de mercancías, personas y pasajeros que se dan en los puentes internacionales, cruces fronterizos, aeropuertos y demás puntos de internación hacia el territorio nacional.

Cruces de Camiones 2014 y 2015.

Solo durante 2014 el número total de camiones que atravesaron la frontera llegó casi a los **5 millones y medio**, de los cuales **3'770,344** iban cargados con mercancía y **1'534,439** iban vacíos, lo que representa un promedio aproximado de **14,834** cruces fronterizos al día. Sin mencionar ningún otro tipo de operación que pueda presentarse en la actividad diaria de una aduana, dependiendo del tipo de giro que realice; ya sea que se trate de un cruce peatonal o del paso de un vehículo particular.

La cantidad de operaciones es abrumadora, si se considera el hecho de que sólo **nueve puntos** fronterizos concentraron **más del 94.5%** del total de cruces fronterizos de camiones durante 2014, siendo **Nuevo Laredo** el de mayor actividad con un total de **1'947,846** cruces, lo que significa el 35.97% del total de los cruces de ese año. (Véase *Grafica 3-Paso total de Camiones en la frontera Norte 2014-Total de camiones*).

Grafica 3. Paso total de Camiones en la frontera Norte 2014.

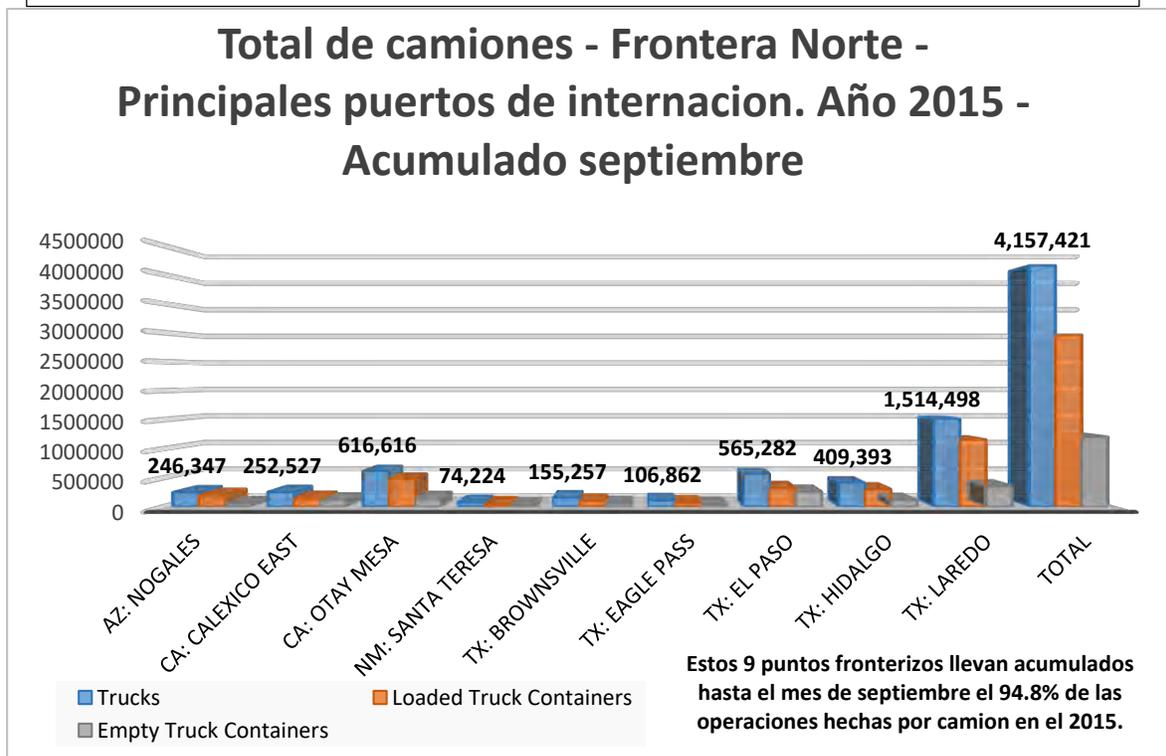


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics, SOURCE: U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations, recuperado de: http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCQ.html Consultado en febrero 2016.

2.3. ¿A qué se enfrentan las Aduanas en la frontera? Cifras de los cruces fronterizos.

Durante 2015 el número total de camiones (acumulados hasta el mes de septiembre) que atravesaron la frontera superó la cifra de los 4 millones; de los cuales 2'960,712 iban cargados con mercancía y 1'203,383 iban vacíos. Lo que representó un promedio aproximado de 15,228³¹ cruces fronterizos al día. (Véase Grafica 4-Paso total de Camiones en la frontera norte 2015 -Total de camiones –Acumulado Septiembre).

Grafica 4-Paso total de camiones en la frontera Norte 2015-Acumulado septiembre.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del BTS. Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics. Las gráficas del año 2015 cuentan con los datos acumulados de enero a septiembre del año en cuestión.

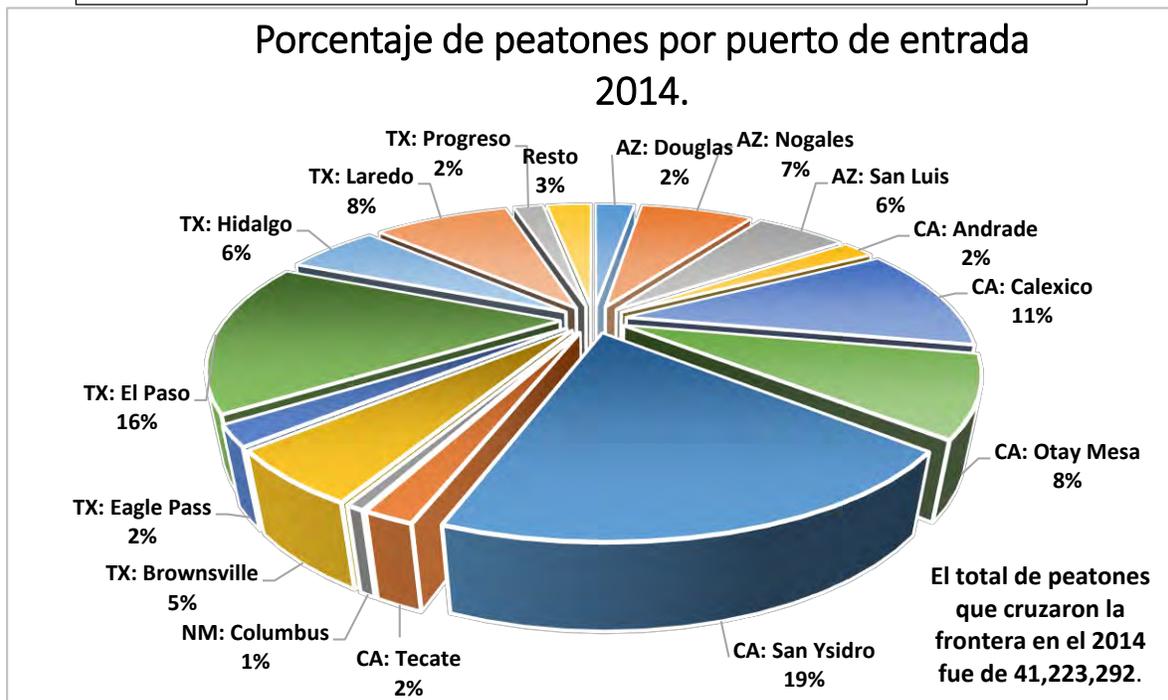
La cantidad de operaciones nuevamente es elevada, si consideramos el hecho de que las cifras de la gráfica no contienen los meses de octubre a diciembre de 2015. Sin mencionar que estos puntos fronterizos llevan acumulados el 94.8% del total de cruces de camiones efectuados durante 2015 hasta el mes de septiembre. Siendo una vez más Nuevo Laredo el de mayor actividad con un total de 1'514,498 cruces, lo que representa el 36.42% del total durante el periodo especificado.

³¹ El cálculo del promedio de cruces de camiones por día del año 2015 se hizo restando los días faltantes de los meses que no están considerados dentro de la gráfica 3, (octubre, noviembre y diciembre). *Ibidem.*, BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics,

Cruce de Personas 2014-2015.

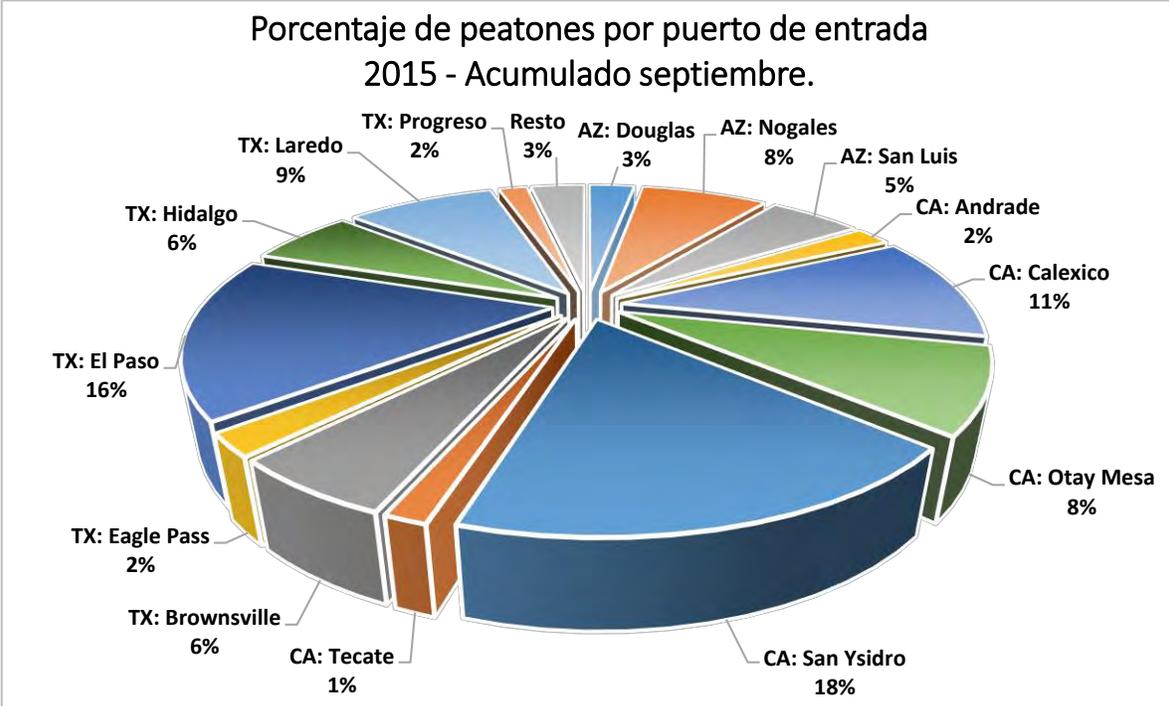
Por otro lado, el número total de peatones que cruzaron la frontera durante 2014 superó los 41 millones; lo que nos da un promedio aproximado de 112,941 cruces diarios, repartidos en los diversos puntos de acceso (*Véase Grafica 5. Paso total de personas en la frontera Norte 2014-Porcentaje de peatones por puerto de entrada*). Los puntos con mayor carga fueron San Ysidro con un total de 7'925,371 cruces que representan un 19% del total de dicho año; seguido por El Paso con 6'572,313; Calexico con 4'567,333; Laredo con 3'447,437; Otay Mesa con 3'415,957; Nogales con 2'886,022; Hidalgo con 2'290,469; San Luis con 2'287,995; y finalmente Brownsville con 2'232,400. Estos nueve puntos de acceso suman el 86% del total de cruces peatonales fronterizos de 2014.

Grafica 5. Paso total de personas en la frontera Norte 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics.

Grafica 6-Paso total de Personas en la frontera Norte 2015- Acumulado Septiembre.



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del BTS. Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics. Las gráficas del año 2015 cuentan con los datos acumulados de enero a septiembre del año en cuestión

Durante 2015 el paso de peatones hasta el mes de septiembre llegó a una cifra de los 30'160,608; lo que nos da un promedio aproximado de 110,478 cruces diarios por la frontera, repartidos en los diversos puntos de acceso (*Véase Grafica 6-Paso total de Personas en la frontera norte 2015 – Acumulado Septiembre - Porcentaje de peatones por puerto de entrada*). Los puntos con mayor carga son San Ysidro con un total de 5'373,286 cruces peatonales que significan un 18% del total de dicho año; seguido por El Paso con 4'944,512; Calexico con 3'280,780; Laredo con 2'626,214; Otay Mesa con 2'519,788; Nogales con 2'262,893; Hidalgo con 1'811,932; Brownsville con 1'724,774; y finalmente San Luis con 1 612,065. Estos nueve puntos de acceso suman el 87% del total de cruces peatonales fronterizos de 2015 en los meses acumulados de enero a septiembre.

México	Estados Unidos
Ciudad Juárez (Chihuahua)	El Paso (Texas)
Tijuana (Baja California)	San Ysidro (California)
Reynosa (Tamaulipas)	Mc Allen (Texas)
Matamoros (Tamaulipas)	Brownsville (Texas)
Nuevo Laredo (Tamaulipas)	Laredo (Texas)
Mesa de Otay (Baja California)	Otay Mesa (California)
Nogales (Sonora)	Nogales (Arizona)

Mexicali (Baja California)	Calexico (California)
Agua Prieta (Sonora)	Douglas (Arizona)
Piedras Negras (Coahuila)	Eagle Pass (Texas)
Naco (Sonora)	Naco (Arizona)
Tecate (Baja California)	Tecate (California)
San Luis Rio Colorado (Sonora)	San Luis (Arizona)
San Jerónimo (Chihuahua)	Santa Teresa (Nuevo México)

Fuente: Elaboración propia con información de <https://alpuente.mx/>

2.4. Las fronteras inteligentes.

Como ya se ha mencionado, la agenda de seguridad de una gran cantidad de países sufrió cambios significativos después de los ataques terroristas perpetrados dentro del territorio de Estados Unidos –*Nueva York y Washington*- del 11 de septiembre del 2001. En el escenario de la región de América del Norte dicho ajuste fue mucho más evidente. México y Canadá debieron tomar medidas concretas en la defensa y vigilancia de sus fronteras.

En el escenario mexicano, como uno de los socios comerciales principales de Estados Unidos y a raíz de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, así como la gran extensión territorial que se comparte en la frontera Norte, orillaron a que tarde o temprano, la cooperación en términos de seguridad se volviera una necesidad imperante. En ese sentido, los acuerdos más importantes alcanzados fueron: las *Fronteras Inteligentes* en el 2002 y la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)* en el 2005 que fueron percibidos como profundizaciones y extensiones del mismo *TLCAN*.³²

Las fronteras fueron el primer campo al que Estados Unidos consideró que debía dársele atención y protección, buscando de inmediato el apoyo y la cooperación de México y Canadá. Justo ahí, fue cuando surgieron los dos acuerdos de las Fronteras Inteligentes o *Smart Border Agreements*. El primero de ellos firmado con Canadá en diciembre de 2001 y el segundo con México en marzo de 2002. En su búsqueda de una nueva estrategia de seguridad y defensa, Estados Unidos decidió implementar exhaustivas medidas de inspección, sellando fuertemente sus fronteras y la entrada a su territorio lo que disminuyó considerablemente los flujos fronterizos.

Debido a la naturaleza del comercio y la manufactura entre Estados Unidos y México, la búsqueda de un manejo adecuado para las fronteras se volvió un asunto de suma importancia y fue necesario buscar términos de arreglo que fuesen más profundos que el cierre y la exhaustiva y prolongada revisión de todo aquello que atravesara las líneas divisorias de ambos países.³³

³² *Óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, pág.221.

³³ La manufactura que se lleva a cabo entre ambos países, es evidenciada por el hecho de que el 40% del contenido en los productos terminados importados de México, tuvo como origen los Estados Unidos antes de ser exportado y reimportado nuevamente. Véase: Christopher Wilson, “Optimización de los puertos fronterizos de entrada para fortalecer la competitividad regional – infraestructura y administración.”, en: Erik

“...En la frontera sur de Estados Unidos, la ciudad de San Diego se declaró en Estado de emergencia económica por una dramática caída en negocios después del 11 de septiembre, afectando a empresas electrónicas, textiles, químicos y a la industria mexicana, pues se detuvo el sistema de entregas de “just in time”, sin contar con la disrupción de la dinámica de los habitantes de la frontera. Fue una situación de emergencia temporal, pues la dinámica del comercio fronterizo llevó a la rápida “adaptación” empresarial a los nuevos requisitos de seguridad...”³⁴

El comercio entre México y Estados Unidos es mucho más complejo que la simple compra y venta de productos o mercancías. Existen cadenas de producción que se alimentan del paso recurrente de insumos y materiales que son trabajados de un lado de la frontera, para posteriormente ser completados y trasladados hacia el otro lado de ésta. Siendo cadenas de suministro que completan toda la serie, yendo y viniendo entre los dos países hasta llegar a la creación de un producto finalizado.³⁵

El acuerdo de las fronteras inteligentes incluyó 22 puntos sobre los cuales se buscaba garantizar la seguridad fronteriza entre ambas naciones, combatiendo el tráfico de armas y de drogas entre otros asuntos; así como asegurar los flujos comerciales de una forma sistemática y ordenada. Una de las principales directrices del programa giraba no sólo en torno a la necesidad de una infraestructura adecuada para poder llevar a cabo los propósitos establecidos, sino también en la protección de la misma; la armonización de las operaciones en ambos lados y el financiamiento para seguir con el desarrollo de dicha infraestructura de acuerdo con las necesidades que fuesen surgiendo.

“...De esta manera, el establecimiento de las fronteras inteligentes se convirtió en la respuesta inmediata e institucional de Norteamérica frente a las condiciones de seguridad y la identificación de un mínimo de amenazas comunes. La corresponsabilidad y el respeto a la soberanía fueron señalados como los principios rectores de esta nueva perspectiva de la seguridad fronteriza...”³⁶

Los 22 puntos de las fronteras inteligentes están repartidos en tres temas primordiales: *Infraestructura segura*, *Movimiento seguro de personas* y *Movimiento seguro de mercancías*; cada uno de ellos con sus respectivos objetivos particulares.

Lee y Christopher Wilson, Editores, *La economía de la frontera*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, marzo 2015, capítulo 3.

³⁴ *Óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, pág. 231.

³⁵ Un claro ejemplo de esta dinámica es la fuerte relación que existe en los procesos productivos de la industria automotriz. La fabricación de autopartes es destinada primordialmente a la exportación, siendo los Estados Unidos el mercado más importante. De todas las exportaciones automotrices que llegan a Estados Unidos-incluyendo vehículos, motores y partes- México ocupa la mayor cifra con un 26% seguido de Canadá con un 23% y Japón con 19%. Datos del 2011 extraídos de Secretaría de Economía, marzo 2012, “La industria automotriz – Industria de autopartes”, pág. 31

³⁶ Alejandro Chanona Burguete, *La Comunidad de Seguridad en América del Norte – una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Capítulo 3, Miguel Ángel Porrúa, FCPyS-CEE-UNAM, pág. 97.

Infraestructura segura. - Una planeación a largo plazo para garantizar el equipamiento tecnológico y los activos necesarios, para el incremento del tráfico transfronterizo evitando la saturación y los congestionamientos, así como la protección de la misma infraestructura con evaluaciones de vulnerabilidad, junto con proyectos para detectar áreas de oportunidad y designarles prioridad al igual que su financiamiento.

Flujo seguro de personas. - Incluye el incremento de información compartida con sistemas compatibles, así como una mayor libertad para los viajeros dentro del TLCAN. El punto nodular aquí, es la investigación de personas que provengan de terceros países y que pudiesen representar una amenaza.

Flujo seguro de bienes.- Se trata básicamente de hacer factible la relación del comercio con la seguridad con mecanismos de intercambio de información, combatir el contrabando y asegurar los envíos en tránsito y del transporte ferroviario, junto con una iniciativa de seguridad en contenedores.³⁷

2.4.1. Infraestructura segura

1. Planificación a largo plazo.

Crear y poner en efecto un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tráfico transfronterizo.

2. Alivio de embotellamientos.

Crear una lista priorizada de proyectos de infraestructura y adoptar medidas inmediatas para aliviar embotellamientos.

3. Protección de la infraestructura.

Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y de las redes de comunicación y transporte transfronterizos para identificar y adoptar las medidas protectoras requeridas.

4. Armonizar las operaciones en los puertos de entrada.

Sincronizar las horas de operación, las mejoras infraestructurales y el manejo del tráfico en puertos de entrada en ambos lados de la frontera entre Estados Unidos y México.

5. Proyectos de demostración

Establecer un prototipo de operaciones inteligentes en los puertos de entrada.

6. Cooperación transfronteriza.

Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.

7. Financiamiento de proyectos en la frontera.

Explorar un mecanismo conjunto de financiación que satisfaga las principales necesidades del desarrollo y de la infraestructura.

2.4.2. Movimiento seguro de personas

³⁷ Véase: Christina Gabriel, Jimena Jiménez y Laura McDonald, "Fronteras inteligentes norte y sur", "Hacia las fronteras inteligentes norteamericanas: ¿Convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?", en: Foro Internacional, Vol. 46, No. 3, septiembre 2006, Colegio de México, pág. 569.

8. Viajeros pre aprobados.

Ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (SENTRI) en carriles para viajeros habituales en los puntos de entrada de alto volumen a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México.

9. Información adelantada de pasajeros.

Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y Estados Unidos y otros vuelos.

10. Viajes relacionados con el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA).

Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros relacionados con el NAFTA, incluso carriles dedicados en aeropuertos de alto volumen.

11. Fronteras seguras y disuasión del contrabando de extranjeros.

Reafirmar el compromiso mutuo a la Iniciativa de Seguridad Fronteriza y al plan de acción para la cooperación en la seguridad fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a migrantes, así como a aquellos especializados en refrenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Tráfico de Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México.

12. Consultas acerca de políticas sobre visas.

Continuar con las consultas frecuentes en políticas sobre las visas y los procedimientos de clasificación. Intercambiar información de los respectivos bancos de datos consulares.

13. Capacitación conjunta.

Llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y análisis de documentos para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos y terminar con las bandas de contrabandistas de migrantes extranjeros.

14. Compatibilidad de bancos de datos.

Crear sistemas para intercambiar información e inteligencia.

15. Investigación de ciudadanos de terceros países.

Aumentar los esfuerzos cooperativos de detectar, investigar y adoptar medidas apropiadas para tratar a ciudadanos potencialmente peligrosos de terceros países, tomando en cuenta las amenazas que pueden representar para la seguridad.

2.4.3. Movimiento seguro de mercancías

16. Cooperación de los sectores públicos/privados.

Expandir la asociación con grupos comerciales del sector privado y con los importadores y exportadores para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales y, al mismo tiempo, acelerar los procedimientos de despacho.

17. Intercambio electrónico de información.

Continuar con la creación y puesta en vigor de mecanismos conjuntos para el intercambio rápido de información de aduana.

18. Seguridad de los envíos en tránsito.

Continuar con la creación de un mecanismo conjunto para localizar envíos en tránsito y poner en práctica la Iniciativa sobre Seguridad de Contenedores.

19. Intercambio de tecnología.

Crear un programa de intercambio de tecnología para permitir la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada, como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula.

20. Seguridad del transporte ferroviario.

Continuar con la creación de una iniciativa conjunta para la representación óptica ferroviaria en todos los puntos de cruce ferroviarios en la frontera de Estados Unidos y México.

21. Combatir el fraude.

Expandir la iniciativa en curso sobre una Fuerza Bilateral contra el Fraude Aduanero para promover las actividades conjuntas de investigación.

22. Interdicción del contrabando.

Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando, incluso el de drogas ilícitas, ganancias de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para impedir el lavado de dinero.”³⁸

Los acuerdos dentro del programa de las Fronteras Inteligentes fueron la pauta hacia una cooperación más específica en temas de seguridad de la región y una mayor participación de México en actividades específicas con Estados Unidos. Sin embargo, no hay que olvidar los eventos que motivaron a Estados Unidos a tener un acercamiento con sus vecinos del Norte en temas fronterizos.

La lógica bilateral que ha estado presente en la región hace nuevamente su aparición y los avances que se puedan lograr en este sentido se verán fuertemente limitados e inclusive condicionados de acuerdo con las necesidades de la hegemonía norteamericana, ya que no hay que olvidar que el esquema general de las fronteras inteligentes era “homogeneizar” los procesos que se llevaban a cabo en sus fronteras colindantes con México y Canadá bajo el estandarte del peligro que representaba el terrorismo.

“...El principal cambio radica entonces en hacer que los vecinos acepten la existencia de la “vulnerabilidad omnipresente” representada por la amenaza terrorista. Sin embargo, en el diseño de la estrategia de contención del terrorismo, durante el año 2002 se diseñó la estrategia paralela a la seguridad de la patria: la doctrina de “acción anticipada preventiva” (Preemptive Action), que sostiene que se debe pasar a una acción militar directa contra Estados patrocinadores del terrorismo internacional...”³⁹

Las diferencias entre los puntos alcanzados en los acuerdos de las *Fronteras Inteligentes* de México y Canadá varían dependiendo la situación de cada país y su relación específica con

³⁸ Frontera inteligente: Acuerdo de 22 puntos del Plan de Acción de la Asociación Fronteriza entre los Estados Unidos y México, 20 de marzo de 2002, Hoja Informativa, Washington DC, recuperado de: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/spanish/ti/pas/mx/gen/38661.htm>

³⁹ Citado de *óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, pág. 225.

Estados Unidos.⁴⁰ Ni Canadá, ni México comparten la doctrina de la *preemptive action* cuya naturaleza no sólo es marcadamente más interna y persigue la defensa de su nación con una guerra declarada en contra del terrorismo, sino que también encierra la coordinación de diversas agencias estadounidenses que forman parte del *Department of Homeland Security (DHS)*⁴¹. Dicho en pocas palabras, la intención final de Estados Unidos era lograr un acuerdo que estandarizara los procedimientos para alcanzar la seguridad en sus fronteras, impulsado por una fuerte lógica de protección a la patria.

“...Desarrollar esta cooperación con los vecinos, por razones tanto de tecnología como de estrategias de cooperación, ha conllevado en ocasiones a conflictos interinstitucionales, además de que también hay percepciones de “imposición” de Estados Unidos, que no toman en cuenta la opinión de México y Canadá...”⁴²

A diferencia de Canadá, la relación histórica de México con Estados Unidos en cuanto a políticas de seguridad no ha sido tan estrecha y ha sufrido de diversas dificultades llevando una tendencia histórica que se centra en una fuerte carga nacionalista y una celosa defensa de la soberanía. Los tratados entre México y Estados Unidos son relativamente recientes y se centran principalmente en temas de migración y tráfico de drogas.⁴³

2.4.4. Avances Concretos.

Como resultado de los acuerdos de las *Fronteras Inteligentes*, también se lograron avances específicos en el tema, entre los que destacan: los carriles *FAST* (Fast and Secure Trade); la Operación Centinela llevada a cabo por las fuerzas armadas mexicanas; el sistema *SENTRY* (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection); El programa de *US-VISIT* y una cooperación de inteligencia para la protección de infraestructura crítica entre el área de

⁴⁰ El acuerdo mexicano de las fronteras inteligentes consta de 22 puntos mientras que el canadiense consta de 30. Del lado canadiense en el rubro de “**Seguridad a la infraestructura**”: sobresale la legislación antiterrorista y los simulacros y entrenamientos conjuntos. En el rubro de “**Seguridad en el flujo de personas**”: están los oficiales de inmigración fuera del país de origen. Y finalmente en el rubro de “**Seguridad en el flujo de mercancías**”: se tiene la revisión fuera del área fronteriza. Por otro lado, resulta conveniente mencionar que la coordinación de intercambio de información es un campo históricamente ya trabajado por Estados Unidos y Canadá.

⁴¹ El Departamento de Seguridad Nacional estadounidense fue creado en el 2002 y combina 22 agencias y departamentos federales que trabajan de forma conjunta para funciones de seguridad. De acuerdo a su propia visión de seguridad nacional: “*El garantizar una patria que este a salvo, sea segura y sea resistente al terrorismo y otros males*”. Tienen 5 misiones centrales: 1-Prevenir el terrorismo y fortalecer la seguridad; 2-Asegurar y administrar sus fronteras; 3-Hacer valer y administrar sus leyes de migración; 4-Salvaguardar y asegurar el ciberespacio y 5-Asegurar la resistencia a los desastres. Extraído de: Homeland Security – Home – About DHS- Mission-Our Mission, recuperado de: <http://www.dhs.gov/our-mission>

⁴² Citado de *óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, pág. 230.

⁴³ *Óp. cit.*, Alejandro Chanona Burguete. La Relación Canadá-E.U. es una relación estrecha, caracterizada por la firma de más de 80 acuerdos en ambos países en materia de seguridad. Entre los apoyos más significativos está el envío de tropas a Afganistán para asistir a la operación liderada por la OTAN. La participación de ambos países en el Comando Norte (NORTHCOM) en operaciones para prevenir, detener y someter amenazas y agresiones dirigidas contra Estados Unidos y sus territorios. y el NORAD para la defensa del espacio aéreo cuya historia data desde 1953 y actualmente forma parte del comando norte. Véase también: “Cooperación de seguridad entre Canadá y Estados Unidos” en: *óp. cit.*, Athanasios Hristoulas.

Information Analysis e Infrastructure Protection (IAIP) del *DHS* y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (*CISEN*).

En 2003, México lanzó un operativo denominado Operación Centinela en el cual 18,000 efectivos de las fuerzas armadas fueron asignados a tareas anti-terroristas, como la protección de las fronteras y de la infraestructura. Otro caso similar a este tipo de cooperación, fueron los simulacros ejercidos en el estado de Sonora, como el de la frontera de Arizona-Sonora por parte de los gobiernos federal y estatal, celebrados en noviembre del mismo año. Todo esto a pesar de que el terrorismo no era un tema de relevancia en la agenda mexicana, lo cual fue considerado como una respuesta a las preocupaciones de Estados Unidos, más que un asunto de importancia y relevancia interna.⁴⁴

2.4.4.1. Carriles *FAST*

El programa *FAST* inaugurado también en 2003 en el Paso, Texas fue un programa diseñado por la *U.S - Customs and Borders Protection (CBP)* cuyo objetivo central era prevenir el terrorismo y facilitar el comercio; haciendo más efectivas las líneas del flujo comercial al acelerar el paso de mercancías legítimas, mientras que al mismo tiempo se endurecían las medidas de seguridad en la frontera y más allá de éstas. El reforzamiento se da con la ayuda de las empresas en las cadenas de proveedores y vigilancia de sus prácticas.

El programa consiste en la inscripción de empresarios, gente de negocios, compañías, manufactureras y transportistas a otro programa contra el terrorismo de la CBP, llamado *Asociación Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT)* por sus siglas en inglés), con la intención de promover una alianza entre la iniciativa privada y el gobierno, en la que después de acreditada la información, los solicitantes obtuvieran una respuesta positiva a su solicitud recibiendo una tarjeta de identificación *FAST* de conductor comercial, con la cual se agilizaba el trayecto a través de carriles especiales. Las medidas de seguridad y el otorgamiento de la tarjeta variaban de acuerdo con el giro de la empresa y el lugar donde llevaba a cabo sus operaciones.⁴⁵

2.4.4.2. Customs-Trade Partnership Against Terrorism- (C-TPAT)

La Alianza Aduanal-Comercial contra el terrorismo creada en noviembre del 2001 —poco después de los eventos del 11 de septiembre—, es una iniciativa que persigue la reducción de todo tipo de amenaza que pudiese poner en riesgo la seguridad de Estados Unidos y que pudiera cruzar por los puntos de entrada a lo largo de la frontera terrestre. El objetivo de la iniciativa es la creación de una cadena segura de suministros para todas aquellas

⁴⁴ Véase: Leonardo Curzio, *La seguridad Nacional de México y la Relación con Estados Unidos*, CISEN-UNAM, México, 2007, pág. 119. Véase también: Jeffrey Ayres y Laura McDonald: *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, Universidad de Toronto, 2012, pág. 204.

⁴⁵ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS, 4 de diciembre de 2003, Oficina de Programas de Información Internacional (IIP) del Departamento de Estado de Estados Unidos- IPP Digital – Textos y Transcripciones – “Sec. Ridge inaugura programa seguridad frontera E.U.-México”, Oficina del Secretario de Prensa, recuperado de: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2003/12/20031205141926neerge0.5923273.html#axzz3nr87BGbw>

organizaciones inmiscuidas en la actividad comercial, es decir, reforzar la cadena logística y operativa de los actores involucrados para reducir debilidades en los eslabones de las rutas del comercio. Colocar una serie de lineamientos que promuevan la colaboración de la iniciativa privada y el gobierno estadounidense para acelerar los cruces fronterizos y mejorar la seguridad en todo el proceso.⁴⁶

“A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad ha recobrado prioridad y alta importancia a nivel mundial. Una de las iniciativas del Gobierno de los Estados Unidos de América para incrementar la seguridad en las operaciones de comercio exterior es el programa que promueve una alianza gobierno-empresas para crear relaciones cooperativas que refuercen a toda la cadena de proveedores y su seguridad en la frontera. Con esto, el Gobierno exige a las empresas que aseguren la integridad de sus prácticas de seguridad y las comuniquen a sus socios de negocios dentro de la misma cadena de proveedores”⁴⁷

Dentro del rubro general del **flujo seguro de mercancías** del programa de las **Fronteras Inteligentes** y en una lógica de cooperación y asistencia mutua, la **US-CBP** y la Administración General de Aduanas (**AGA**) implementaron una serie de recursos para garantizar el libre, seguro y eficiente tránsito de mercancías. Ambos organismos crearon tres grupos especializados para enfocarse a tareas en específico:

- El grupo de trabajo de las fronteras (*The Border Working Group*)
- El grupo de trabajo para hacer cumplir la ley (*Enforcement Working Group*)
- El grupo de trabajo de tecnología y procedimientos aduaneros (*Technology & Customs Procedures Working Group*).

Estos grupos han trabajado en una amplia gama de iniciativas, entre las más destacadas podemos numerar:

1. La extensión y la armonización de horarios de atención, en coordinación con las comunidades comerciales en los puertos de entrada fronterizos.
2. La aplicación de un sistema de información avanzado de pasajeros en México, que compila los datos de los pasajeros aéreos que llegan y salen de México y de Estados Unidos.
3. Despliegue de maquinaria de Rayos Gamma en los cruces de ferrocarril.
4. Programas que involucran a la iniciativa privada como: La coalición empresarial contra el contrabando (*Business Anti-Smuggling Coalition - BASC*)⁴⁸ y la Asociación

⁴⁶ Alianza Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés)- Análisis de los Proyectos de Puertos de Entrada Internacionales en la Frontera México-Estados Unidos- 2015, North American Development Bank (Banco de Desarrollo de América del Norte), FOA Consultores, Texas A&M Transportation Institute, pág. 15.

⁴⁷ Customs-Trade Partnership Against Terrorism- (C-TPAT): Extraído del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 del SAT y de la SHCP. Glosario. pág. 114.

⁴⁸ Ahora conocida como: **BASC -Business Alliance for Secure Commerce-** Alianza empresarial para el comercio seguro. Es una alianza empresarial internacional que promueve un comercio seguro en cooperación con gobiernos y organismos internacionales Inicialmente fue creada como una asociación anti-contrabando, pero

Aduana-Comercio contra el Terrorismo (*Customs - Trade Partnership Against Terrorism - C-TPAT*).

5. Implementación y prueba de sellos electrónicos.
6. Conducción de investigaciones conjuntas referentes al comercio fraudulento, lo que ha tenido como resultado la incautación de bienes de transbordo ilegales.
7. Incautación de dinero en efectivo que es transportado por pasajeros aéreos.⁴⁹

El punto número 3, es el primer indicio de instalación de equipo con las capacidades necesarias de realizar inspecciones no intrusivas. Lo que significa el comienzo de revisiones más ágiles, sin la necesidad de intervenir de forma directa sobre las mercancías.

Dichos ajustes se volvieron necesarios si repasamos la cantidad de camiones, contenedores y mercancías que viajan de un país a otro. (*Véase Grafica 7 - Tipo de Operación Comercial – Camión vs Tren – 2014 y Grafica 8 - Paso de contenedores fronterizos de México a Estados Unidos 2014 - Camiones vs Trenes*).

2.5. Tipo de Operación Comercial y Aduanera (Tren vs camión - Vehículos vs Autobús - Peatones) 2014-2015.

El mayor número de operaciones comerciales se realiza a través de camiones, dejando muy por detrás a las operaciones realizadas con trenes. La cantidad total de camiones que pasan la frontera es muy superior a la cantidad de trenes con el mismo propósito. En 2014 el número de trenes que cruzó la frontera fue de 9,857, lo cual contrasta fuertemente si se le compara contra los 5'414,568 de camiones que cruzaron la frontera en el mismo año. En términos porcentuales los trenes sólo representaron poco más del 0.18% del total de las operaciones comerciales. Todo ello a pesar de que el costo de transportación por tren generalmente es más bajo, aunque menos eficiente en términos de tiempo. Ahora bien, es prudente recordar que el número de contenedores que lleva consigo un tren es mucho mayor al de los camiones, ya que en un solo tiraje los trenes llevan varios contenedores (*Véase Grafica 7. Tipo de operación comercial – 2014*).

en la actualidad se dedica a tareas más amplias como el establecimiento de estándares y procedimientos globales de seguridad a fin de agilizar el comercio internacional.

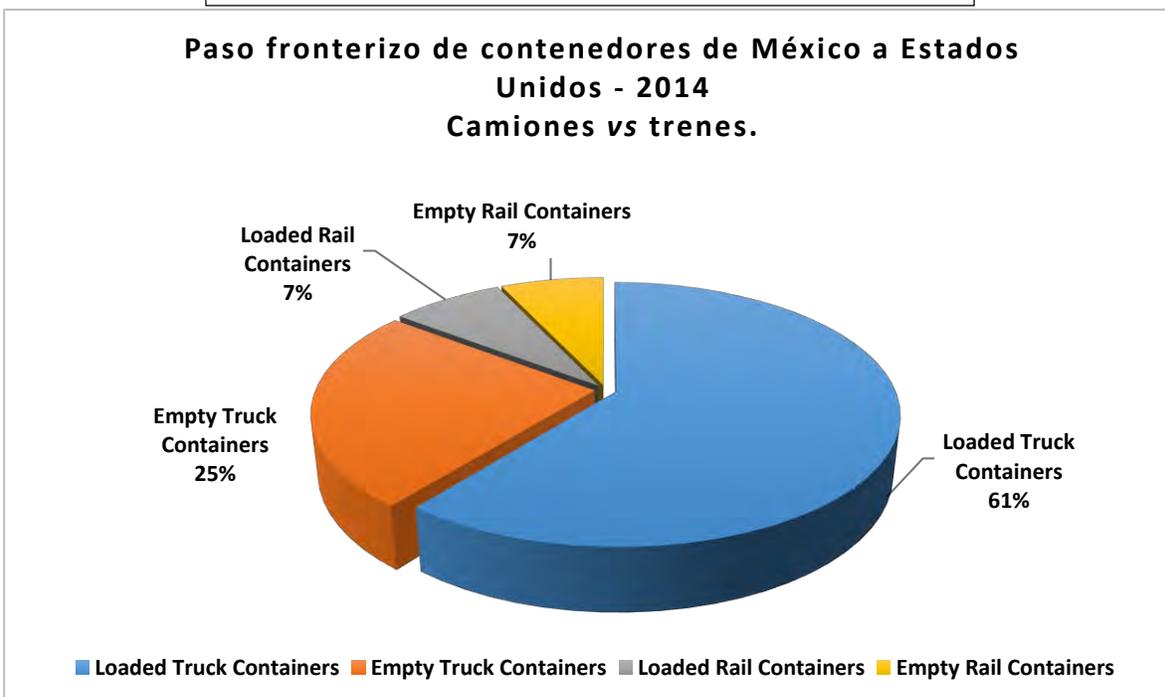
“...BASC se ha consolidado como modelo mundial de los programas de cooperación, gracias a la asociación exitosa entre el sector empresarial, aduanas, gobiernos y organismos internacionales que lograron fomentar procesos y controles seguros...”. Véase: BASC- **Business Alliance for Secure Commerce – Seguridad y Protección al Comercio Internacional -¿Quiénes somos? e Historia**, recuperado de: <http://www.wbasco.org/espanol/quienessomos.htm> y <http://www.wbasco.org/espanol/historia.htm>

⁴⁹ Véase: Homeland Security Digital Library, U.S.-Mexico Border Partnership Joint Statement on Progress Achieved- Otay Mesa, California, 23 de abril de 2003, recuperado de: <https://www.hsdl.org/?about>

Gráfica 7. Tipo de operación comercial – 2014.



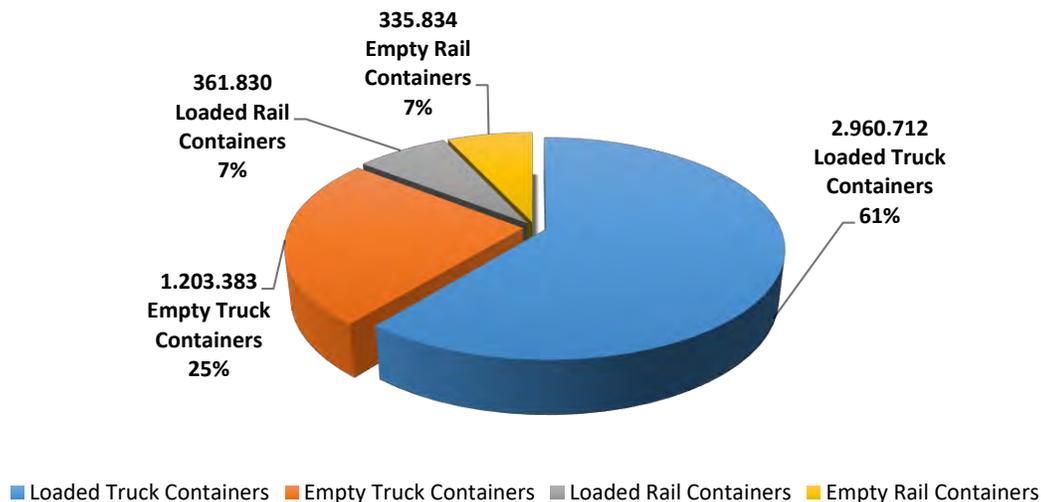
Gráfica 8. Paso de contenedores fronterizos – 2014.



⁵⁰ Las gráficas son de elaboración propia con datos extraídos de: BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics.

Grafica 9. Paso de contenedores fronterizos 2015 - acumulado septiembre.

**Paso fronterizo de contenedores de México a E.U.
2015 acumulado septiembre.
Camiones vs Trenes.**



Gráfica de elaboración propia con datos extraídos de: BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics.

En la Gráfica 8 (*Paso fronterizo de contenedores de México a Estados Unidos 2014- Camiones vs trenes*) se puede apreciar más a detalle el número de contenedores que cruzaron la frontera, a través de qué tipo de transporte lo hicieron; y si estos contenedores iban vacíos o cargados con algún tipo de mercancía al momento de la operación.

El gran total de contenedores que cruzaron la frontera norte durante el 2014 fue de 6'024,561, de los cuales 5'414,568 fueron transportados por camión y 909,993 por tren; lo que nos da un 86% de contenedores transportados por camión y un 14% por tren en 2014.⁵¹

De los 5 millones de contenedores transportados por camión; un total de 3'779,344 iban cargados con algún tipo de mercancía; mientras que 1'534,439 estaban vacíos al momento del cruce; lo que representa el 61% y 25% del total de contenedores cargados y vacíos (respectivamente) que cruzaron la frontera por camión durante 2014. Mientras que de los 900 mil contenedores que cruzaron la frontera por tren durante 2014, 473,866 iban cargados con algún tipo de mercancía y 436,217 iban vacíos al momento de la operación, representando el 7% en cada uno de los casos de los contenedores que cruzaron la frontera por tren en 2014.

Si observamos la Gráfica 9 (*Paso fronterizo de contenedores de México a Estados Unidos 2015 Acumulado hasta septiembre- Camiones vs trenes*) las cifras arrojadas son: 4'164,095

⁵¹ *Ibidem.*, BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics.

contenedores que cruzaron la frontera por medio de camión; de los cuales 2'960,712 iban cargados con algún tipo de mercancía mientras que 1'203,383 iban vacíos al momento del cruce. Las cifras en trenes son de: 697,664 contenedores, de los cuales 361,830 iban cargados y 335,834 iban vacíos.

El comportamiento de las gráficas es el mismo en términos porcentuales tanto en 2014 como en 2015, aunque debemos tener en presente que los datos presentados en la Gráfica 9 sólo llegan hasta septiembre del año 2015. Aun así, es más que evidente que la mayor actividad comercial de contenedores se realiza a través del cruce de camiones.

Con respecto a la carga aduanal, un avance notorio fue la implementación del programa *SENTRI* (Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida de Viajeros) el cual permite a los viajeros entrar a Estados Unidos por medio de vehículos particulares provenientes de México, con un mínimo de revisiones por parte de los oficiales de la *CBP*. El programa está abierto tanto a ciudadanos norteamericanos como a foráneos. La participación en este programa es voluntaria, a base de una cuota y sólo aplica para vehículos no comerciales. Al igual que los carriles *FAST*, la seguridad y riesgos asociados a los viajeros y su elección para entrar al programa es sometida a revisión antes de ser matriculados y por ende se les permita o no el acceso a los Estados Unidos. La existencia de este programa es previa a los sucesos del 11 de septiembre; sin embargo, junto con los acontecimientos de dicha fecha y la creación del *DHS*, el programa *SENTRI* fue sometido a revisión para “incrementar su efectividad”.⁵²

Otro avance en enero del 2003 se manifestó en la cooperación del CISEN junto con la agencia del *Department of Homeland Security* y su *Information Analysis and Critical Infrastructure Protection*, con la creación de seis agencias internas que trabajaban diversos sectores de infraestructura crítica: energía, transporte, salud, agua, telecomunicaciones y agricultura. Sin embargo, su concentración radicaba en la infraestructura localizada en la frontera y el impacto que ésta tenía en las comunidades cercanas.⁵³

La cara positiva de este acontecimiento es que, dentro de los tres países se está gestionando una comunidad pluralista de seguridad, sobre una base de confianza mutua e interdependencia. Los tres países miembros reconocen una serie de amenazas transnacionales que no pueden ser atacadas desde una lógica individual o independiente.⁵⁴

El flujo de personas y vehículos particulares es un tema sobresaliente en este apartado y representa un verdadero reto, no sólo por los volúmenes de cruces de vehículos y personas, sino también, por la dificultad de regular tales magnitudes en una de las fronteras del mundo más concurridas. (Véase Gráfica 10. *Cruce de pasajeros en vehículos particulares y*

⁵² Véase: Department of Homeland Security-Office of Inspector General. A Review of the Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection Program. -Office of Inspections, Evaluations, & Special Reviews- April 2004. Introduction pág.3, recuperado de: <https://www.hsdl.org/?about>

⁵³ Véase: U.S.-MEXICO BORDER SECURITY AND THE EVOLVING SECURITY RELATIONSHIP RECOMMENDATIONS FOR POLICYMAKERS. Cap. IV: “The Terrorist Threat Managing Cross-border Responses to Catastrophic Events” - U.S.-Mexico Critical Infrastructure Protection. Center for Strategic and International Studies- CSIS Mexico project. A Report of the U.S.-Mexico Binational Council. CSIS-ITAM, México 2004, pág.21.

⁵⁴ *Óp. cit.*, Alejandro Chanona.

camiones-frontera Norte 2014 y Gráfica 11. Cruce de pasajeros en vehículos particulares y camiones-frontera Norte 2015).

Durante 2014 el cruce total de pasajeros en vehículos personales y autobuses de la frontera Norte fue de 132'026,733; de los cuales, 129'243,838 cruzaron en vehículo particular lo que representa el 97.89 % del total de estos cruces, mientras que el 2.11% de los restantes se realizó por autobús, lo que en números reales significó un total 2'782,895 pasajeros.

Los puntos de acceso fronterizo con la mayor carga de pasajeros en vehículos personales durante 2014 fueron: San Ysidro con 21'116,089; El Paso con 19'134,740; Otay Mesa con 12'040,318; Laredo con 10'335,481; Hidalgo con 9'252,030; Brownsville con 8'527,359; y Calexico con 7'221,528. Estos siete puntos fronterizos concentraron por sí solos el 66.37% del total de los pasajeros que cruzaron la frontera y un 67.80% de los que cruzaron la frontera en un vehículo particular.

Por otro lado, si observamos a los pasajeros que cruzaron la frontera Norte durante 2014 a través de algún autobús, los puntos que sufrieron la mayor carga operativa fueron: Laredo con 1'020,567; San Ysidro con 491'058; Hidalgo con 349'417; El Paso con 313,684; Otay Mesa con 186'898 y Nogales con 168,768. Estos seis puntos fronterizos engloban el 90.9% de los pasajeros que cruzaron la frontera en autobús durante 2014, siendo Laredo el que representa el 36.67% de los pasajeros. Además de que cinco de los puntos mencionados, coinciden también con los de mayor carga operativa en el cruce de pasajeros de vehículos particulares (San Ysidro, El Paso, Hidalgo, Laredo y Otay Mesa), concentrando así una mayor carga laboral, logística y operativa. *(Para información más detallada véase Gráfica 10 - Cruce de pasajeros en vehículos particulares y camiones –frontera Norte 2014).*

Ahora bien, en 2015 *(Véase Gráfica 11- Cruce de pasajeros en vehículos particulares y camiones- frontera Norte 2015)*⁵⁵ el cruce total de pasajeros en vehículos particulares y camiones en la frontera Norte fue de 103'730,668, hasta el mes de septiembre de dicho año; de los cuales 101'773,706 fueron por medio de un vehículo particular, lo que significa que el 98.1% de los pasajeros iban en vehículos particulares y el 1.9% restante de los pasajeros iban en camión; es decir, 1'956, 962 pasajeros.

Los puntos de acceso fronterizo con la mayor carga de pasajeros en vehículos particulares, con la información acumulada de los meses de enero a septiembre de 2015 fueron: San Ysidro con 19'253,316; El Paso con 14'786,069; Otay Mesa con 8'919,009; Laredo con 8'064,576; Hidalgo con 6'798,957; Brownsville con 6'315,241; Calexico con 5'581,606; y Nogales con 5'293,222. Estos ocho puntos fronterizos concentran el 72.3% del total de los pasajeros que cruzaron la frontera y el 73.7% de los que cruzaron en un vehículo particular.

Observando a los pasajeros que cruzaron en autobús la frontera Norte durante 2015 en los meses de enero a septiembre; los puntos que retienen la mayor carga operativa son: Laredo con 768,721; San Ysidro con 314,331; Hidalgo con 222,882; El Paso con 214,588; Otay Mesa con 108,520 y Nogales con 133,876 sumando el 90.08% del total de pasajeros.

⁵⁵ Las gráficas del año 2015 manejan los datos acumulados de enero a septiembre de dicho año.

Laredo nuevamente sobresale en este rubro, al representar por si solo el 39.28% de los pasajeros que utilizan los camiones como medio para cruzar la frontera. Además de que todos los puntos mencionados en este rubro, coinciden también con los de mayor carga operativa en el cruce de pasajeros de vehículos particulares (San Ysidro, El Paso, Hidalgo, Laredo, Otay Mesa y Nogales), concentrando una vez más, la mayor carga laboral, logística y operativa de distintos tipos de despacho de mercancías y pasajeros, por más de un medio.

En cuanto al paso de camiones y vehículos a través de la frontera Norte (*Véase Gráfica 12- Paso de camiones y vehículos particulares –frontera Norte 2014*), tan sólo en 2014 sumaron un total de 69'837,473, de los cuales 69'623,693 fueron vehículos particulares y 213,780 fueron autobuses. Al igual y en concordancia con la información de la *Gráfica 10*, la mayor cantidad sigue concentrándose en los vehículos particulares; que en este caso representan el 99.69% del total de los cruces que sucedieron durante 2014.

Los camiones que cruzaron la frontera Norte durante el 2014 sumaron un total de 213,780 y los puntos que más camiones vieron pasar fueron: San Ysidro con 57,171; Laredo con 41,230; Otay Mesa con 41,222; Hidalgo con 26,087; El Paso con 21,554; Nogales con 9,423 y Brownsville con 7,625. La suma de estos puntos de internación llegó a un total de 204,312 camiones que cruzaron la frontera, lo que representa el 95.5% de estas operaciones fronterizas.

Los siguientes cuadros resumen de forma más simple los puntos más concurridos en mención y los volúmenes operativos que debieron enfrentar, junto con la cantidad de vehículos particulares y los pasajeros que cruzaron la frontera durante 2014 y 2015 respectivamente.⁵⁶

Cuadro 1. Vehículos particulares y pasajeros que cruzaron la frontera 2014		
Punto de acceso fronterizo	Volumen de vehículos particulares que cruzaron la frontera 2014	Volumen de pasajeros que cruzaron la frontera en un vehículo particular 2014
<i>1- San Ysidro (California)</i>	11 946 060	21 116 089
<i>2- El Paso (Texas)</i>	11 595 319	19 134 740
<i>3- Otay Mesa (California)</i>	6 910 219	12 040 318
<i>4- Laredo (Texas)</i>	5 250 601	10 335 481
<i>5- Hidalgo (Texas)</i>	4 565 037	9 252 030
<i>6- Brownsville (Texas)</i>	4 325 554	8 527 359
<i>7- Calexico (California)</i>	4 071 666	7 221 528

⁵⁶ Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics, SOURCE: U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations, recuperado de: http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCQ.html Los cuadros del año 2015 contienen la información acumulada de los meses de enero a septiembre de dicho año. Consultado en febrero 2016.

Suma total	48 664 456	87 627 545
-------------------	-------------------	-------------------

En el 2015 las cifras fueron de:

Cuadro 2. Vehículos particulares y pasajeros que cruzaron la frontera 2015 (Acumulado hasta septiembre)		
Punto de acceso fronterizo	Volumen de vehículos particulares que cruzaron la frontera 2015	Volumen de pasajeros que cruzaron la frontera en un vehículo particular 2015
1- <i>San Ysidro (California)</i>	10 814 281	19 253 316
2- <i>El Paso (Texas)</i>	9 116 121	14 786 069
3- <i>Otay Mesa (California)</i>	5 069 592	8 919 009
4- <i>Laredo (Texas)</i>	3 866 447	8 064 576
5- <i>Hidalgo (Texas)</i>	3 391 260	6 798 957
6- <i>Brownsville (Texas)</i>	3 219 048	6 315 241
7- <i>Calexico (California)</i>	3 165 828	5 581 606
8- <i>Nogales (Arizona)</i>	2 576 211	5 293 222
Suma total	41 218 788	75 011 996

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: *Op. cit.*

Los cuadros del año 2015 contienen la información acumulada de los meses de enero a septiembre de dicho año. Consultado en febrero 2016.

Los siguientes cuadros resumen la actividad de los puntos fronterizos de internación más concurridos, con respecto a los autobuses que cruzaron la frontera Norte junto con la cantidad de pasajeros que iban en ellos de los años 2014 y 2015.

Cuadro 3- Autobuses y pasajeros que cruzaron la frontera 2014		
Punto de acceso fronterizo	Volumen de autobuses que cruzaron la frontera 2014.	Volumen de pasajeros que cruzaron la frontera en un autobús 2014.
1- <i>Laredo (Texas)</i>	41 230	1 020 567
2- <i>San Ysidro (California)</i>	57 171	491 058
3- <i>Hidalgo (Texas)</i>	26 087	349 417
4- <i>El Paso (Texas)</i>	21 554	313 684
5- <i>Otay Mesa (California)</i>	41 222	186 898
6- <i>Nogales (Arizona)</i>	9 423	168 768
Suma total	196 687	2 530 392

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: *Op. cit.*

Consultado en febrero 2016.

**Cuadro 4. Autobuses y pasajeros que cruzaron la frontera 2015
(Acumulado hasta septiembre)**

<i>Punto de acceso fronterizo</i>	Volumen de autobuses que cruzaron la frontera 2015.	Volumen de pasajeros que cruzaron la frontera en un autobús 2015.
<i>1- Laredo (Texas)</i>	28 756	768 721
<i>2- San Ysidro (California)</i>	37 556	314 331
<i>3- Hidalgo (Texas)</i>	18 206	222 882
<i>4- El Paso (Texas)</i>	15 396	214 588
<i>5- Otay Mesa (California)</i>	29 157	108 520
<i>6- Nogales (Arizona)</i>	7 263	133 876
<i>Suma total</i>	136 334	1 762 918

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: *Op. cit*

Los cuadros del año 2015 contienen la información acumulada de los meses de enero a septiembre de dicho año. Consultado en febrero 2016.

Laredo, San Ysidro, Hidalgo, el Paso y Otay Mesa vuelven a figurar en la lista de los puntos de accesos más concurridos, si vemos cuáles de dichos puntos tuvieron mayor carga en cuanto al volumen de autobuses junto con el volumen de vehículos particulares que cruzaron la frontera durante 2014 y 2015.

Los cuadros 5 y 6 (*Pasajeros, Contenedores y Peatones que cruzaron la frontera -2014 y 2015*) resumen varios de los puntos de acceso en mención y la carga operativa y el tipo de actividad que debieron enfrentar en sus respectivos años.

Cuadro 5. Pasajeros, Contenedores y Peatones que cruzaron la frontera 2014

<i>Punto de acceso fronterizo</i>	Pasajeros que cruzaron la frontera en un vehículo particular-2014.	Pasajeros que cruzaron la frontera en un autobús – 2014.	Contenedores que cruzaron la frontera. (Camión -2014)	Contenedores que cruzaron la frontera. (Tren - 2014)	Peatones que cruzaron la frontera-2014.
<i>Laredo (Texas)</i>	10 335 481	1 020 567	1 923 085	405 076	3 447 437
<i>San Ysidro (California)</i>	21 116 089	491 058	0	0	7 925 371
<i>Hidalgo (Texas)</i>	9 252 030	349 417	520 087	0	2 290 469

<i>El Paso (Texas)</i>	19 134 740	313 684	696 611	99 295	6 572 313
<i>Otay Mesa (California)</i>	12 040 318	186 898	813 099	3 089	3 415 957
<i>Nogales (Arizona)</i>	6 798 080	168 768	314 408	75 765	2 886 022
<i>Brownsville (Texas)</i>	8 527 359	53 493	206 254	65 293	2 232 400
<i>Calexico (California)</i>	7 221 528	0	0	0	4 567 333

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: *Op. cit*
Consultado en febrero 2016.

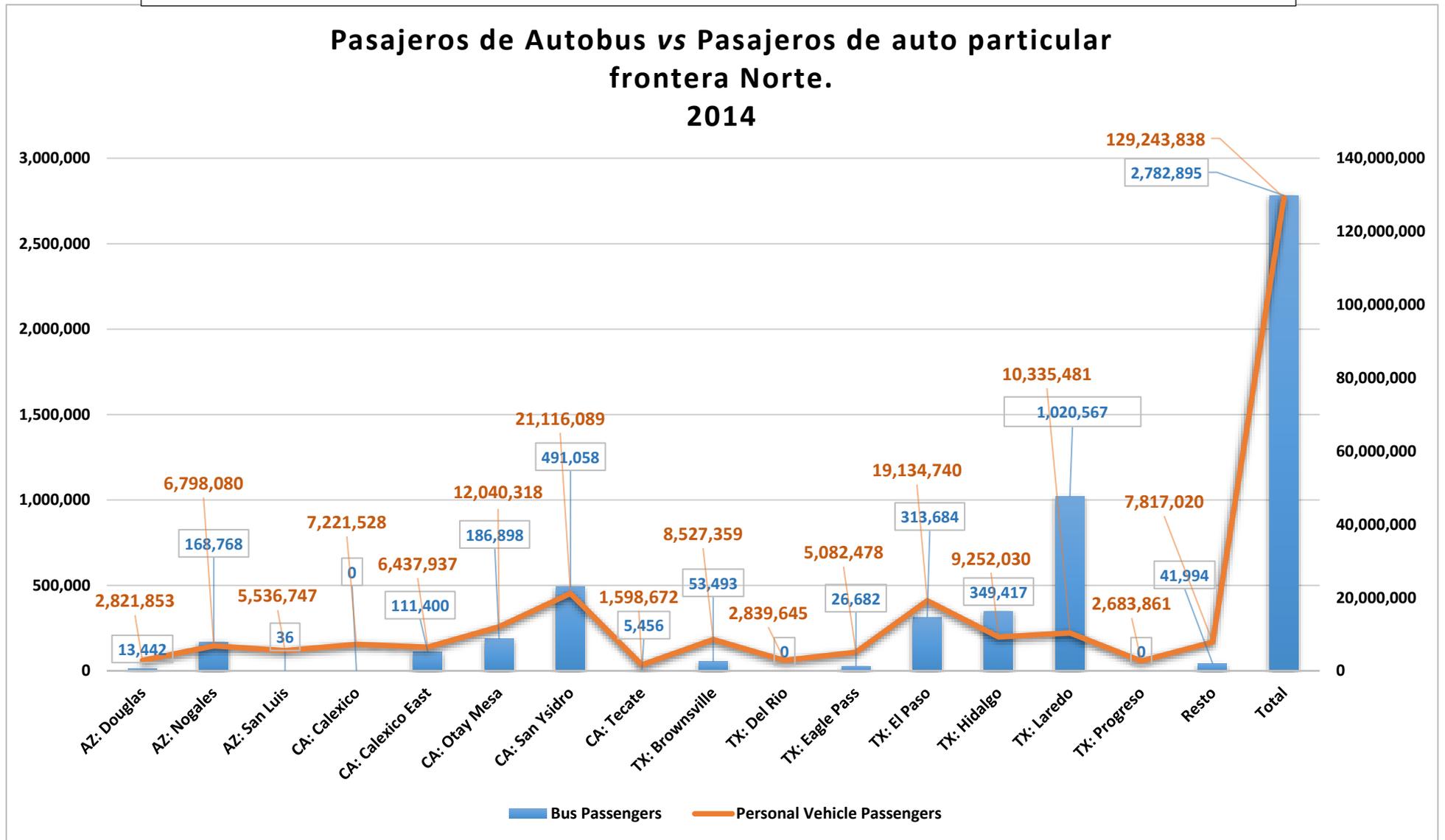
Las cifras acumuladas de enero a septiembre de 2015 son:

Cuadro 6. Pasajeros, Contenedores y Peatones que cruzaron la frontera 2015. (Acumulado hasta septiembre)					
Punto de acceso fronterizo	Pasajeros que cruzaron la frontera en un vehículo particular – 2015.	Pasajeros que cruzaron la frontera en un autobús – 2015.	Contenedores que cruzaron la frontera. (Camión -2015)	Contenedores que cruzaron la frontera. (Tren -2015)	Peatones que cruzaron la frontera- 2015.
Laredo (Texas)	8 064 576	768 721	1 504 367	294 358	2 626 214
San Ysidro (California)	19 253 316	314 331	0	0	5 373 286
Hidalgo (Texas)	6 798 957	222 882	407 843	0	1 811 932
El Paso (Texas)	14 786 069	214 588	578 934	805 584	4 944 512
Otay Mesa (California)	8 919 009	108 520	618 680	1 959	2 519 788
Nogales (Arizona)	5 293 222	133 876	248 244	60 592	2 262 893
Brownsville (Texas)	6 315 241	37 240	149 792	54 007	1 724 774
Calexico (California)	5 581 606	0	0	0	3 280 780

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información extraída del BTS: *Op. cit*

Los cuadros del año 2015 contienen la información acumulada de los meses de enero a septiembre de dicho año.
Consultado en febrero 2016.

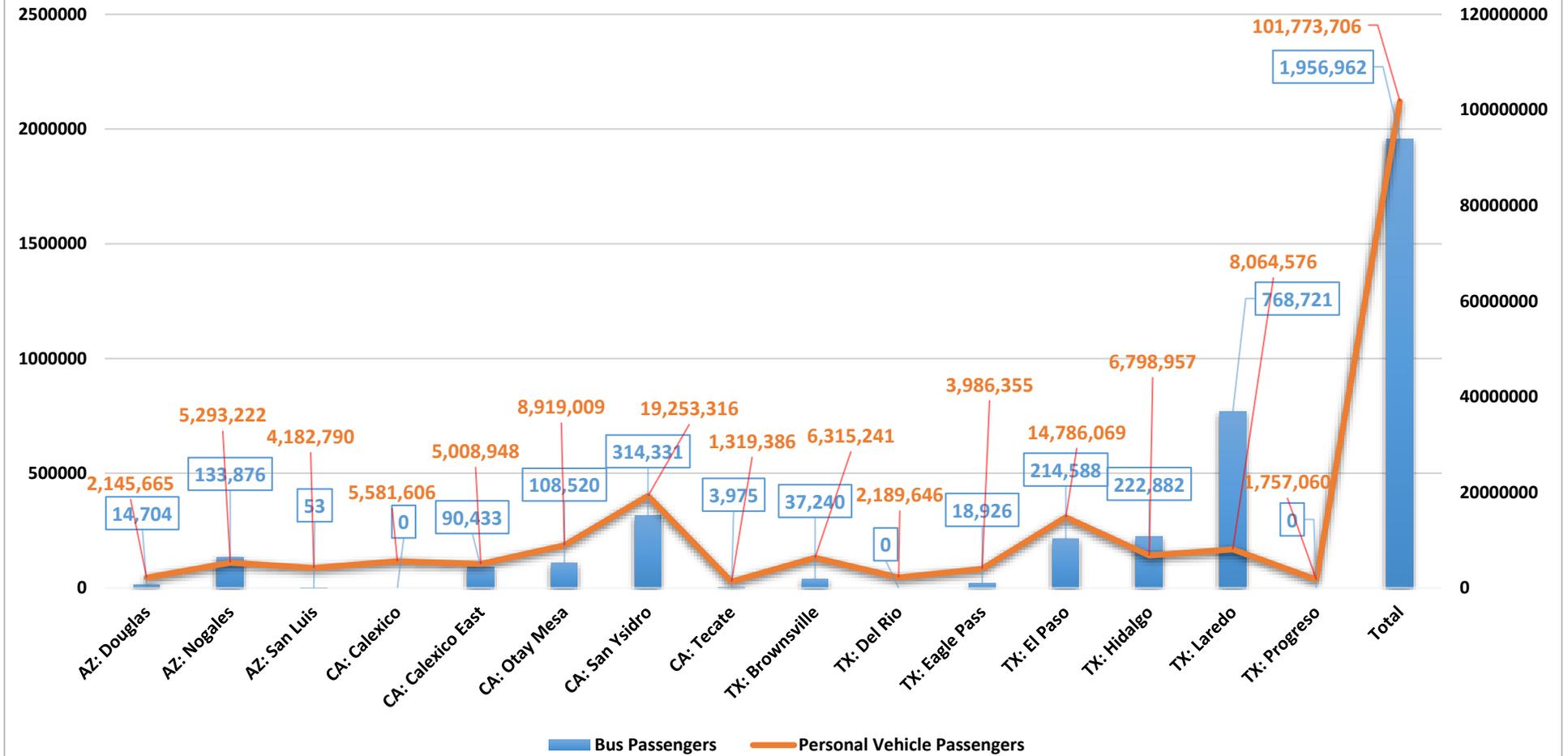
Gráfica 10 –Cruce de pasajeros en vehículos particulares y camiones –Frontera Norte 2014



Fuente: Gráfica de elaboración propia con información extraída del BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics, SOURCE: U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations, recuperado de: http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCQ.html Consultado en febrero 2016.

Gráfica 11 –Cruce de pasajeros en vehículos particulares y camiones –frontera Norte 2015

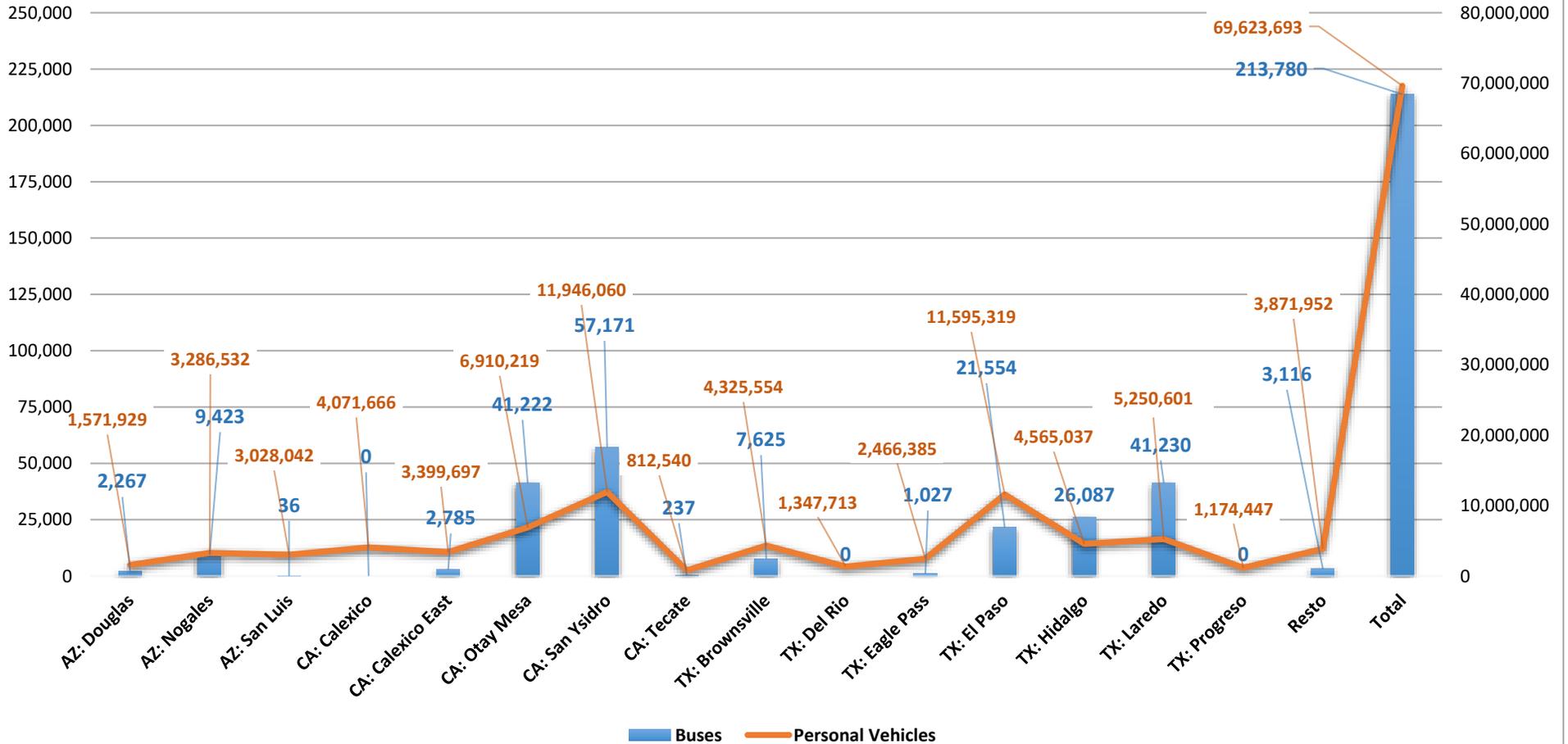
Pasajeros de autobús vs pasajeros de auto particular frontera Norte. 2015-Septiembre



Fuente: Grafica de elaboración propia con información extraída del BTS. Op. Cit. Los datos del 2015 contienen la información acumulada de los meses de enero a septiembre de dicho año.

Gráfica 12 – Paso de camiones y vehículos particulares –Frontera Norte 2014

Paso de autobuses vs automoviles particulares Frontera Norte 2014.



Fuente: Grafica de elaboración propia con información extraída del BTS. Op. Cit. Consultado en febrero del 2016.

2.6. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

“Un proceso trilateral, permanente, para una mayor integración de América del Norte, que será evaluado por los mandatarios de manera semestral”⁵⁷
Secretaría de Relaciones Exteriores. (SRE)

La ASPAN generalmente es presentada como una extensión del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y es visto como una propuesta de relaciones más profundas de la región en general, que involucra temas políticos, jurídicos, que va más allá de lo económico-comercial y que se vinculará a la seguridad posteriormente. A diferencia del TLCAN, cuyo fin era preponderantemente económico en la apertura de mercados, hacía los beneficios de la libre competencia y con objetivos más superficiales, lejos de una visión de integración.

La presentación de la ASPAN se dio como resultado de los vacíos en temas económicos y jurídicos que surgieron por la serie de decisiones asimétricas cuando entró en vigor el TLCAN. Ante los problemas ocasionados por las desventajas que trajeron dichas asimetrías, se habló de una revisión al tratado comercial; llamado TLCAN PLUS. Dicha propuesta impulsada principalmente por el gobierno mexicano no rindió frutos sino hasta 2005, pero bajo el nombre de ASPAN.⁵⁸

Otras manifestaciones que se dieron como resultado a la ASPAN, se sustentan sobre el argumento de que los fenómenos actuales como las economías vinculadas, la interdependencia cada vez mayor de las naciones y la escalada de los crímenes a nivel internacional (todos ellos resultado de la globalización), hizo necesaria la tarea de una integración más elaborada entre los tres países para poder hacerle frente a los nuevos desafíos, a que la región siguiera siendo competitiva comercialmente; y a la vez, fuera capaz de cooperar en diversos rubros de interés. Una serie de fenómenos recurrentes en temas fronterizos, como la migración y la seguridad, así como la aspiración a un mejor control de las fronteras entre Estados Unidos, México y Canadá (*Fronteras Inteligentes*, 2001- 2002), junto con los atentados del 11 de septiembre, sirvieron como antecedentes concretos para la creación de la Alianza.⁵⁹

Se dice que el objetivo principal de la ASPAN es generar nuevos espacios de cooperación, dar mayor seguridad a las sociedades involucradas, hacer más competitivas a las empresas y más sólidas las economías. La ASPAN es respaldada bajo los argumentos de que las profundizaciones en las relaciones entre los tres países de América del Norte debían ser mayormente trabajadas y elaboradas; tanto por cuestiones geográficas, económicas, de

⁵⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, recuperado de: <http://www.sre.gob.mx>, citado en: Mtra. Elma del Carmen Trejo García (Investigadora Parlamentaria), *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, Centro de Documentación, Información y Análisis-Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política Exterior, julio 2006, pág. 2.

⁵⁸ Véase: Amada María Arley Orduña. *Más allá del TLCAN ASPAN ¿Qué es y a dónde vamos?*, Editorial Porrúa México-Facultad de Derecho UNAM, México 2011, pp. XXV y XXVI.

⁵⁹ *Óp. cit.*, Mtra. Elma del Carmen Trejo García (Investigadora Parlamentaria) pp.3-5.

seguridad y el aumento en la calidad de vida de los individuos.⁶⁰ Presentándose una vez más la disposición de los gobiernos de los tres países involucrados, en generar un plan de trabajo en conjunto, persiguiendo una serie de objetivos en común.

Al igual que el TLCAN, la ASPAN es sostenida sobre el pilar de que las condiciones sociales nuevas de la comunidad internacional; tales como la globalización, las competencias comerciales dinamizadas, las integraciones, la generación de bloques económicos y las uniones comerciales, hicieron que se volviera necesaria la Alianza de Norteamérica en un plano mucho más desarrollado.

*“...En un mundo que cambia rápidamente, debemos desarrollar nuevas vías de cooperación que harán que nuestras sociedades abiertas sean más seguras y estén más protegidas, hacer nuestros negocios más competitivos, y nuestras economías más resistentes...”*⁶¹

*“...El ASPAN está basado en el principio de que nuestra prosperidad es dependiente de nuestra seguridad, y reconocemos que nuestras tres grandes naciones están unidas por una creencia compartida en la libertad, las oportunidades económicas, y las instituciones democráticas fuertes...”*⁶²

El anuncio formal de la ASPAN se realiza en la cumbre de Waco, Texas en marzo de 2005, a través de una declaración conjunta entre el presidente de México, Vicente Fox Quesada; el 1er ministro de Canadá, Paul Martin y el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush. En dicha declaración se incluyó la creación de un perímetro de seguridad para hacer frente a amenazas internas y externas, junto con un modelo de reacción ante emergencias de forma común, lo cual garantizará la protección de infraestructura, así como el tráfico de bienes y personas.⁶³ En dicha cumbre se declaró la creación de grupos de trabajo especializados, encabezados por secretarios de los tres países, así como la entrega de reportes en diversos temas.

El principal objetivo de la Alianza es mejorar los esfuerzos de cooperación entre los tres países, en áreas vinculadas a la prosperidad económica, la protección al medio ambiente, el acceso y la oferta de los alimentos y la salud pública⁶⁴.

En lo que refiere a temas aduanales; la ASPAN persigue agilizar aún más el tráfico legítimo y de bajo riesgo que se presenta en las fronteras compartidas y en cuanto a su relación con

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Joint Statement by President Bush, President Fox, and Prime Minister Martin: Security and Prosperity Partnership of North America. White House Press Release- Office of the Press Secretary -Crawford, Texas-March 23, 2005 (Declaración conjunta del Presidente Bush, Presidente Fox, y el Primer ministro Martin: Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de America del Norte), recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69850.htm>

⁶² Security and Prosperity Partnership of North America. White House Fact Sheet - Washington, DC March 23, 2005, recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/2005/69843.htm>

⁶³ Véase: *Óp. cit.*, Alejandro Chanona, pág. 100.

⁶⁴ Véase: M. Angeles Villareal, Jeniffer E. Lake - *Security and Prosperity Partnership of North America: An Overview and selected Issues*. Congressional Research Service. Background of SSP, mayo 2009, pág. 1.

otras iniciativas; la Alianza pretende complementar los trabajos bilaterales y trilaterales ya existentes, tales como las *Fronteras Inteligentes* y los carriles *FAST*.

La ASPAN está dividida en 2 agendas: La agenda de seguridad y la agenda de prosperidad, vinculadas a la seguridad nacional y al comercio exterior respectivamente. La agenda de la prosperidad busca “promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida”; mientras que en la agenda de seguridad “se pretende desarrollar un enfoque común en esa materia con la finalidad de proteger a América del Norte”⁶⁵

Los gobiernos involucrados en la alianza pretenden alcanzar los objetivos de:

Cuadro 7- Temas generales de la ASPAN	
<i>Agenda de Prosperidad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la productividad; • Reducir los costos del comercio y los costos de transacción; • Promover de manera conjunta una mayor corresponsabilidad con nuestro 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.
<i>Agenda de Seguridad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger la región de América del Norte contra amenazas externas; • Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y • Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas.

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de la página de la SRE. <http://www.sre.gob.mx> y de: Amada María Arley Orduña. *Ibíd.* Capítulo 1 -Pág. 5.

El primer apartado de la agenda de seguridad: ***Proteger la región de América del Norte contra amenazas externas***, se desprenden las siguientes acciones:

- *“Desarrollar e implementar una estrategia de seguridad de viaje norteamericana, que incluya resultados consistentes y procesos compatibles, para la revisión o investigación previa a la salida de un puerto foráneo y en el 1er puerto de entrada a América del Norte.*
- *Desarrollar e implementar una estrategia de seguridad norteamericana sobre los cargamentos, para garantizar métodos de inspección compatibles de bienes y*

⁶⁵ Extraído de la Secretaria de Relaciones Exteriores <http://www.sre.gob.mx>
Citado en: “Hacia una comunidad de América del Norte: TLCAN PLUS o ASPAN”. Elizabeth Vargas García. México y la Cuenca del Pacífico. Vol. 10 núm. 28. Enero-abril 2007. Pág. 56.

mercancías antes de la salida de un puerto extranjero y en el primer punto de entrada a América del Norte.

- *Desarrollar e implementar una estrategia de bioprotección de América del Norte para evaluar, prevenir, proteger, detectar y responder a amenazas intencionales, y a las de origen natural, que afecten la salud pública y el sistema de alimentos y agricultura.”⁶⁶*

Del segundo apartado: ***Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte***, se desprenden las siguientes acciones:

- *“Desarrollar e implementar una estrategia para mejorar el transporte marítimo y la seguridad portuaria norteamericana.*
- *Desarrollar e implementar una estrategia para establecer visiones equivalentes a la seguridad de la aviación norteamericana.*
- *Desarrollar e implementar una estrategia norteamericana integral para combatir las amenazas transnacionales de los Estados Unidos, Canadá, y México, incluidos el terrorismo, el crimen organizado, las drogas ilegales, la migración, el contrabando y la trata.*
- *Mejorar las asociaciones de inteligencia relacionadas a la seguridad de Norte América.*
- *Desarrollar e implementar un enfoque común para la protección de la infraestructura, y la respuesta a incidentes terroristas transfronterizos, así como desastres naturales.”⁶⁷*

Del tercer apartado: ***Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas*** tenemos:

- *“Desarrollar e implementar una estrategia de facilitación fronteriza para aumentar la capacidad y mejorar el flujo legítimo de personas y mercancías en los puertos de entrada de América del Norte.*
- *Identificar, desarrollar e implementar nuevas tecnologías para avanzar en nuestras metas compartidas de seguridad y promover el flujo legítimo de personas y mercancías a través de nuestras fronteras.”⁶⁸*

⁶⁶ White House Press Release, 23 de marzo de 2005, *Security and Prosperity Partnership of North America-Security Agenda*, Office of the Press Secretary, Crawford, Texas, recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsr/2005/69849.htm>

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ *Ídem.*

Cuadro 8. Temas específicos de cada Agenda

<p><i>Agenda de prosperidad.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de origen y aranceles. • Facilitación de negocios. • Bienes industriales. • Medidas sanitarias y fitosanitarias. • Biotecnología agrícola. • Comercio electrónico y biotecnologías de la información. • Transporte. • Servicios financieros. • Energía. • Medio Ambiente. • Salud.
<p><i>Agenda de seguridad.</i></p>	<p>Tres grandes temas en el rubro de la seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección de América del Norte contra amenazas externas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad para viajeros de alto riesgo. 2. Seguridad para carga. 3. Bioseguridad. • Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte: <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad aérea. 2. Seguridad marítima. 3. Amenazas transnacionales. 4. Lucha contra el terrorismo. 5. Protección de infraestructura crítica. • Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Zonas aeroportuarias libres de inspección. 2. Reducción de tiempos de espera. 3. Uso de tecnología de punta.

Fuente: Elaboración propia con información de la página de la SRE, recuperado de: <http://www.sre.gob.mx> y extraído de *óp. cit.* Elizabeth Vargas García, pág. 57.

En ambas agendas se trabajan temas que involucran determinadas actividades aduanales. Por un lado, la agenda de prosperidad debe considerar: las reglas de origen y los aranceles; las medidas sanitarias y fitosanitarias; la facilitación de los negocios y el transporte. Mientras que la agenda de seguridad deberá abordar temas de seguridad para la carga; seguridad para viajeros; seguridad aérea y marítima; zonas de libre inspección y la reducción de tiempos de espera, vinculando lo comercial del TLCAN con la seguridad y la prosperidad de la ASPAN.

Entre los compromisos adquiridos en la ASPAN destaca la entrega de reportes anuales sobre el trabajo realizado y los logros adquiridos por los grupos involucrados, creados con dicho fin. Así, en agosto de 2007, en la Cumbre de Líderes de América del Norte en Montebello,

Canadá, los tres líderes realizaron una declaración conjunta que remarcaba los resultados obtenidos, así como las prioridades que debían ser atendidas para el año siguiente. Entre los logros se remarcaron: un plan de América del Norte para la influenza aviar y pandémica; un marco regulativo de cooperación; una acción estratégica sobre la propiedad intelectual; un acuerdo trilateral de cooperación en ciencia y tecnología energética. Mientras que en las prioridades a atender estaban: el mejoramiento de la competitividad global de América del Norte; alimentos y productos seguros; energía sustentable y el medio ambiente; fronteras inteligentes y seguras; gestión de emergencias y preparación.⁶⁹

En abril de 2008, en la Cumbre de Líderes de América del Norte, los tres líderes (en ese entonces, George W. Bush, Stephen Harper y Felipe Calderón) dirigieron la atención de sus gabinetes a determinadas áreas para el fortalecimiento de la ASPAN.

- **Competitividad:** Para incrementar la competitividad de las empresas y la economía norteamericana, se pretendía hacer las regulaciones más compatibles entre ellas, lo que daría el soporte a cadenas de suministro y reduciría los costos de los bienes intercambiados en Norteamérica, sobre todo en el rubro automovilístico cuyo movimiento fronterizo es sustancialmente elevado. También se perseguía la protección de los autores, inventores e innovadores con una acción estratégica de propiedad intelectual, Así como relaciones más sólidas y una aplicación más efectiva de la ley para hacerle frente al contrabando y la piratería.
- **Fronteras más inteligentes y más seguras:** Coordinación en los planes de infraestructura de largo plazo, la mejora de servicios y la reducción de congestionamientos y cuellos de botella en las fronteras de mayor cruce, tales como Detroit-Windsor y San Diego-Tijuana. Profundizando en la cooperación, el desarrollo y la aplicación de tecnología. El uso adecuado de las tecnologías disponibles evitando inspecciones innecesarias. La instalación de equipos avanzados de escaneo en los puntos de entrada para detectar y detener el contrabando de materiales nucleares y radiológicos.

La instalación de los Portales Monitores de Radiación (RPM por sus siglas en inglés) en los carriles de carga de las aduanas, para la revisión de camiones y contenedores, es un ejemplo de equipo avanzado para la detección de materiales radiactivos.

- **Fortalecer la seguridad energética y la protección al medio ambiente:** El desarrollo de un marco para la armonización de estándares energéticos eficientes y el intercambio de información técnica para mejorar el mercado energético norteamericano. Crear una perspectiva para los biocombustibles en la región, mejorar las redes eléctricas, el uso más eficiente de la energía, incrementando la eficiencia de los vehículos, la reducción o eliminación de las barreras que se interpongan en el camino de la expansión de tecnologías para generar energías limpias y renovables,

⁶⁹Véase: Released by the White House Office of the Press Secretary, *Joint statement from Prime Minister Harper, President Bush, and President Calderón at the North American Leaders -Summit*, Montebello, Quebec, Canada, 21 de agosto de 2007, recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsr/07/g3/91320.htm>

mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar también la seguridad de los químicos que se encuentran circulando en el mercado.

- **Mejorar el acceso a la comida segura, la salud y el consumo de productos:** cooperación e intercambio de información en la seguridad de la comida y productos, fortaleciendo los sistemas regulatorios y de inspección para proteger a los consumidores, mientras se mantiene el flujo de bienes entre los tres países. Así como hacer los estándares de seguridad en productos más compatibles entre ellos, involucrando a la iniciativa privada para que los esfuerzos sean complementados.
- **Respuesta a emergencias:** La actualización de los acuerdos bilaterales para habilitar la ayuda de las autoridades entre ellas, a nivel local, estatal, provincial y federal en tiempos de crisis y de gran necesidad, incluyendo la respuesta a amenazas y ataques de tipo cibernético o químico-biológico. Se han hecho progresos en las discusiones para la gestión de nuevos acuerdos bilaterales de emergencia, para el manejo del movimiento de bienes y personas a través de las fronteras durante y después de situaciones de emergencia. La expansión en la cooperación a nivel trilateral en Norteamérica.⁷⁰

Se debe tener presente que la alianza es recurrentemente categorizada como un acuerdo “ejecutivo”, lo cual significa que no pasó por el procedimiento típico del sistema jurídico y no está sujeto a alguna legislación interna.⁷¹ Mientras que; por otro lado, se menciona que no hay ningún tratado firmado o aceptado de por medio, lo que supone que no hay responsabilidades u obligaciones vinculantes entre los gobiernos y que, en el mejor de los escenarios, este puede ser caracterizado como un esfuerzo trilateral para facilitar la cooperación a través de diversas áreas clave de interés político.⁷² Sobresaliendo las posturas en contra de la alianza, que aseguran que nos desviamos más a los intereses de la hegemonía norteamericana y no de la región, además de las implicaciones a la soberanía que conlleva al no haber sido analizado por los lineamientos, parlamentos o congresos respectivos.

Es caracterizada como una iniciativa de gobierno que fue avalada por los líderes de los tres países, pero que no pasó por sus respectivos Congresos. Desde una perspectiva positiva se dice que la alianza facilitará la comunicación y la cooperación en temas de interés mutuo, mientras que, desde una perspectiva negativa, se dice que la asimetría se hará evidente evitando un desarrollo paralelo y homogeneizado. Ya que desde un principio se estableció que los países podían tener arreglos bilaterales con la posibilidad inherente de que el tercero se sumará posteriormente y ajustarse a los arreglos acordados.⁷³ Entonces, por un lado se

⁷⁰ Véase: Office of the Press, *Joint statement from Prime Minister Harper, President Bush, and President Calderón at the North American Leaders Summit*, Secretary, 22 de abril de 2008, recuperado de: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/04/20080422-4.html>

⁷¹ Véase: *óp. cit.*, Amada María Arley Orduña, pág. 3 y *óp. cit.*, Mtra. Elma del Carmen Trejo García, pág. 2.

⁷² *Óp. cit.*, M. Ángeles Villareal, Jennifer E. Lake, pág. 1

⁷³ “La alianza es trilateral en concepto; mientras permite que dos países avancen de forma bilateral en un tema, lo que abrirá camino al tercero para unirse”. Véase: Joint statement from Prime Minister Martin, President Bush, and President Fox: Security and Prosperity Partnership of North America. “*The Partnership is trilateral in concept; while allowing any two countries to move forward on an issue, it will create a path for the*

defiende la alianza por la flexibilidad que tiene de crear acuerdos bilaterales capaces de responder a determinadas necesidades que se vayan suscitando y es criticada al mismo tiempo por la misma razón, ya que la bilateralidad dejará de lado cualquier posibilidad de integración o cooperación real de forma trilateral, en los temas que requiera atender la región.⁷⁴ Tales situaciones pusieron a la ASPAN bajo la mira de sustentarse bajo un nuevo tratado ya que carece de una naturaleza jurídica.

2.7. La Iniciativa Mérida.

“La lucha contra el crimen organizado transnacional, específicamente el narcotráfico, se ha convertido en uno de los temas prioritarios en la construcción de la comunidad de la seguridad en América del Norte.”⁷⁵

Durante la gestión del presidente Felipe Calderón se desató en México la declarada “guerra contra el narcotráfico”, con el despliegue de 27,000 soldados y policías a lo largo de nueve estados de la república⁷⁶. Tal guerra trajo consigo el uso de las fuerzas armadas mexicanas en una lógica de enfrentamiento directo contra los cárteles de la droga. Con la evidente penetración de estos grupos delictivos en diversas instancias públicas de orden local y estatal principalmente, encargadas de la seguridad y la impartición de justicia; así como de la coerción a empresarios y sociedad en general, a través de la corrupción y la violencia, por un lado, mientras que por el otro y en la misma lógica, las mafias mexicanas se abrieron camino y ganaron paulatinamente el control sobre las rutas y el tránsito de diversos tipos de estupefacientes (cocaína y metanfetaminas) que cruzan las fronteras constantemente.⁷⁷

El ascenso y fortalecimiento de las organizaciones criminales mexicanas, se dio de forma silenciosa y estuvo acompañada de la caída de los grandes monopolios criminales colombianos, teniendo como resultado la consolidación de seis grandes cárteles mexicanos: 1) El cártel del Golfo con los Zetas en ese entonces como su brazo armado; 2) El cártel de Sinaloa liderado por el Chapo Guzmán; 3) El cártel de los Beltrán Leyva; 4) El cártel de

third to join later.” White House Press Release- Office of the Press Secretary, Crawford, Texas, 23 de marzo de 2005, recuperado de: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/prsrl/2005/69850.htm>

⁷⁴ Véase: *óp. cit.*, M. Ángeles Villareal, Jennifer E. Lake, pág. 5, *óp. cit.*, Mtra. Elma del Carmen Trejo García, pág. 26 y *óp. cit.*, Elizabeth Vargas García, pág. 56.

⁷⁵ *Óp. cit.*, Alejandro Chanona, pág. 106.

⁷⁶ Véase: Laurie Freeman, “Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. La Iniciativa Mérida”, en: *Foreign Affairs*, en español, enero-marzo 2008, pág. 3

⁷⁷ México está entre los principales proveedores de heroína, metanfetaminas y marihuana para el mercado de consumo de los Estados Unidos, y al mismo tiempo es el país de mayor tránsito ilícito al concentrar más del 95% de la cocaína que se vende en los Estados Unidos. Véase: *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond- Concerns about Drug Trafficking-Related Violence- Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea. -Drug Trafficking, Violence, and Mexico’s Security Strategy- Congressional Research Service, Washington, 22 de julio de 2011, pág 3.*

Juárez; 5) El cártel de Tijuana y; 6) La Familia Michoacana.⁷⁸ Como consecuencia se dio un inevitable y notable incremento de violencia en dicha zona.⁷⁹ En el conjunto de tales circunstancias, el gobierno mexicano se vio orillado a usar su brazo armado para enfrentar dicha situación, solicitando la ayuda del país vecino del Norte.

Además, el entonces presidente de México Felipe Calderón, realizó posteriormente una visita a Estados Unidos y solicitó su apoyo, argumentando que la amenaza no podía ser enfrentada sólo con el uso de las capacidades del Estado mexicano. Lo que desembocó en una serie de pláticas entre gobiernos que trataban de definir la cooperación en contra del crimen organizado.⁸⁰ Finalmente el 22 de octubre de 2007 se dio el anuncio formal de la Iniciativa Mérida, en la cual ambos países se comprometían a enfrentar la nueva amenaza latente del crimen organizado.

“El 22 de octubre de 2007 fue anunciado oficialmente el Programa de Cooperación en Seguridad Estados Unidos, México, Centroamérica, República Dominicana y Haití, mejor conocido como Iniciativa Mérida. Este programa fue concebido para combatir el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la violencia generada por el crimen organizado, conformándose por un fondo de 1.4 miles de millones de dólares por tres años. Entre los principales argumentos para justificar la puesta en marcha del programa se señalaba la capacidad transnacional del crimen organizado para traficar con armas, drogas y personas.”⁸¹

Del 6 al 8 de noviembre del mismo año, el *staff* del comité del Senado de Relaciones Exteriores viajó a la ciudad de México para evaluar la solicitud del entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush, la cual constaba de una suma inicial de 500 millones de dólares para México durante el 2008 y complementar los esfuerzos iniciados en esta lucha. El objetivo de la visita fue evaluar el proceso a través del cual se formuló dicha requisición y la eficacia de la propuesta e identificar áreas de oportunidad.⁸²

Como avance en las relaciones de Estados Unidos y México, la administración anterior logró consolidar un nuevo nivel de cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional. Logrando una lógica de responsabilidad compartida con el país vecino, al ser

⁷⁸ Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (Editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, *óp. cit.*, pág. 24, citado en: Raúl Benítez Manaut (Coordinador), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México 2010, pp. 10-11.

⁷⁹ Véase: Clare Ribando Seelke, Liana Sun Wyler y June S. Beittel, *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Washington, abril 2010, pág. 4.

⁸⁰ *Óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut, *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, pág. 9.

⁸¹ Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas *Pasado y presente*” en *óp. cit.* Raúl Benítez Manaut (Coordinador), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, pág. 44

⁸² The Merida Initiative: “guns, drugs, and friends” a report to members of the Committee on foreign relations. United States Senate - one hundred tenth congress. First session, 21 de diciembre de 2007. U.S. Government Printing Office –Washington, pág. 1.

éste el destino final de consumo de gran parte del narcotráfico que atraviesa el territorio mexicano. La Iniciativa Mérida es un plan de cooperación primordialmente bilateral entre México y Estados Unidos en la asistencia de la lucha contra el narcotráfico; sin embargo, sus ambiciones se extienden formalmente hasta países centroamericanos.⁸³

Los recursos que fueron aprobados por el Congreso de Estados Unidos en el periodo de 2008 a 2010 fueron de 1.4 mil millones de dólares (1.4 billones en términos estadounidenses)⁸⁴, lo que resulta en una cifra muy superior si se le compara con los 250 millones que se dieron a México bajo el precepto de luchas anti-narcóticos de 2000 al 2006 de acuerdo al Servicio de Investigación del Congreso (CRS por sus siglas en inglés).

Posteriormente y con el paso de las recientes administraciones la suma que ha sido destinada a la Iniciativa Mérida asciende a los 2.3 mil millones de dólares desde el inicio del año fiscal del 2008.

De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida es “una colaboración sin precedentes entre Estados Unidos y México para combatir el crimen organizado y la violencia asociada a éste, mientras se promueve el respeto a los Derechos Humanos y el estado de derecho. Con base en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y el respeto a la soberanía, los esfuerzos de las dos naciones han construido la confianza que está transformando la relación bilateral.”⁸⁵

La Iniciativa Mérida buscaba una meta en particular:

“Nuestra meta común es maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales, así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, el tráfico de divisas y la trata de personas. La Iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países.”⁸⁶

⁸³ El presidente Bush en su petición de adelanto de recursos a su Congreso por 500 millones de dólares en la cooperación de temas de seguridad con México, más de 50 millones tenían como destino países centroamericanos. Véase: Iniciativa Mérida – Compendio. Lic. Alma Arámbula Reyes (Investigadora Parlamentaria) Lic. Gabriel Mario Santos Villarreal (Asistente de Investigación) Cándida Bustos Cervantes (Auxiliar de Investigación). Servicio de Investigación y Análisis- Subdirección de Política Exterior- Centro de Documentación Información y Análisis, junio 2008, pág. 3

⁸⁴ Véase: Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE)- Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012-Libro Blanco. VI –Síntesis Ejecutiva, pág. 17. Así como: Armando Rodríguez Luna, en *óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut (Coordinador), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos Dilemas Geopolíticos*, pág. 267.

⁸⁵ Véase: U.S. Department of State- Merida Initiative. Home » Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights » Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) » Merida Initiative, recuperado de: <http://www.state.gov/j/inl/merida/>

⁸⁶ INICIATIVA MÉRIDA: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad, 22 de octubre de 2007, Embajada de México en Estados Unidos, SRE Comunicados, recuperado de: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/es/comunicados2007/306>

2.7.1. Objetivos de la Iniciativa Mérida.

Los objetivos que se plantearon para llevar a cabo la Iniciativa pretendían una cobertura amplia, la cual involucraba a una gran cantidad de agencias norteamericanas que incluía tanto al Departamento de Justicia como al de *Homeland Security (DHS)*, bajo la supervisión del Departamento de Estado, así como de diversas instituciones mexicanas, entre las que figuraban la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Administración General de Aduanas (AGA).

Originalmente los cuatro objetivos de la Iniciativa fueron:

- Poner fin al poder y la impunidad de las organizaciones criminales.
- Fortalecer el control fronterizo por aire, mar y tierra.
- Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región.
- Reducción de las actividades de bandas delictivas y disminuir la demanda local de drogas.⁸⁷

Aunque los objetivos perseguidos variaban de acuerdo a los documentos referidos. En el caso mexicano, sobresalían los objetivos de:

- *“Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio.*
- *Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas, tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y Estados Unidos.*
- *Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.*
- *Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional.*
- *Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.”*⁸⁸

Los riesgos de la Iniciativa Mérida con su naturaleza altamente bilateral, —a pesar de incluir a Centroamérica— y con una visión centrada mayoritariamente en el narcotráfico, sobresaliendo a la vez las actividades y acciones que cada país realizará individualmente en su propio territorio, respetando la soberanía de cada uno, se corre el riesgo de olvidar la cooperación real y los temas que se abordaban y pretendían atenderse en la ASPAN. Especialmente aquellos considerados en la agenda de la prosperidad, sin olvidar la naturaleza propia de la alianza llevada a cabo a un nivel “ejecutivo”.

⁸⁷ *Óp. cit.*, Clare Ribando Seelke, Liana Sun Wyler y June S. Beittel, pág. 15.

⁸⁸ *Óp. cit.*, Alma Arámbula Reyes, Gabriel Mario Santos Villarreal, Cándida Bustos Cervantes, pág. 7.

Con las críticas que recibió la Iniciativa Mérida, sobre todo con su fuerte tendencia a la transferencia de tecnología, entrenamiento y capacitación; con una visión pobre y limitada en una adecuada estrategia en la construcción de esfuerzos en conjunto y reformas, al igual que con la secrecía con la que los poderes ejecutivos se organizaron durante la negociación, hubo solicitudes que iban desde la transparencia en el uso de los recursos solicitados, hasta la rendición de cuentas⁸⁹ y el respeto de los Derechos Humanos, el cual es un tema que constantemente figura en la seguridad mexicana, sobre todo con el involucramiento directo de las fuerzas armadas en el ámbito y la saturación de tareas que reciben.

Así pues, se trabajó en una ampliación sobre la misma iniciativa denominada “*Beyond Mérida*” (Más allá de Mérida), la cual pretendía ampliar el enfoque de la estrategia adoptada con un mayor énfasis en la debilidad institucional (sobre todo aquellas que hacen valer la ley) y los problemas sociales subyacentes que permitieron que el tráfico de drogas se fortaleciera y alcanzara niveles críticos. El logro de la nueva estrategia declarada en marzo del 2010 consta de cuatro pilares principales:

- **Pilar 1.- Debilitamiento de grupos delictivos organizados.**

Intensificar esfuerzos para compartir y utilizar la inteligencia de forma eficaz para frenar la capacidad criminal; detener el lavado de dinero, combatir el tráfico ilícito de armas fortaleciendo las medidas internas nacionales y bilaterales, instrumentar políticas de investigación que ayuden impidan el cruce de las armas entre las fronteras.

“Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas. La Iniciativa Mérida a través de equipo, tecnología, aviación y entrenamiento proporcionará los cimientos para lograr investigaciones más efectivas, aumentar el número de capturas y arrestos, lograr procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.”⁹⁰

- **Pilar 2.- La institucionalidad del Estado de Derecho.**

Fortalecimiento de instituciones; programas en coordinación con autoridades estatales para incrementar las capacidades de los cuerpos policiacos en estados de interés, cooperación en extradiciones y órdenes de detención provisional con fines de extradición, así como lograr el uso pleno del sistema de justicia penal.

“Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones clave para mejorar controles internos, continuar con la

⁸⁹ Véase: *óp. cit.* Armando Rodríguez Luna.

⁹⁰ U.S. Embassy – Mexico. Hoja informativa. Inicativa Mérida – Panorama general. Los cuatro pilares. Julio 2015. Embajada y consulados de Estados Unidos en México.-Nuestra relación/Temas bilaterales/Iniciativa Mérida, recuperado de: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>

profesionalización de la policía y las fuerzas armadas, reformar los centros penitenciarios e implementar la reforma del sistema penal de justicia.”⁹¹

- **Pilar 3.- La construcción de la Frontera del Siglo XXI.**

Infraestructura fronteriza, innovación en puertos de entrada fomentando la seguridad y la competitividad, combatir la violencia en la región fronteriza, protocolos para reducir y responder a incidentes en estados colindantes, investigaciones coordinadas y el intercambio de información e inteligencia entre ambos gobiernos.

“Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización aportarán nuevas habilidades a las agencias encargadas del manejo fronterizo, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.”⁹²

- **Pilar 4.- Creación de comunidades fuertes y resistentes.**

Recuperación de espacios públicos, programas para fomentar la cultura de la legalidad, mejorar la confianza de la población hacia las autoridades policiacas, disminuir la demanda de narcóticos y su asociación a la violencia y el crimen para ofrecer opciones distintas y constructivas como medio alternativo al enfrentamiento del fenómeno, apoyar a gobiernos municipales y estatales, brindar oportunidades de desarrollo a jóvenes sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad.⁹³

“Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes con sus comunidades, expandir las redes de protección social y generar confianza en las instituciones públicas, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.”⁹⁴

De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, los programas y las actividades que incluye la Iniciativa Mérida son:

- La aplicación de reformas al Sistema de justicia en México, han sido apoyadas a través del entrenamiento del personal involucrado en el sector, incluyendo a la

⁹¹ *Ídem.*

⁹² *Ídem.*

⁹³ Véase: U.S. Department of State - Bureau of Western Hemisphere Affairs -The Merida Initiative: Expanding the U.S./Mexico Partnership. April 25. 2013. The four pillars of Merida, recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/208786.pdf>. Así como *óp. cit.*, Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), pp. 27 y 28.

⁹⁴ *Óp. cit.*, U.S. Embassy – Mexico. Hoja informativa.

policía, fiscales y los abogados defensores; intercambios judiciales y el apoyo a escuelas de derecho en México. Para preparar a México en la transición del nuevo sistema penal acusatorio.

- Los cursos de fomentación de la capacidad policiaca, para el cumplimiento de la ley mexicana, que han sido impartidos a personal de la policía y que incluyen la investigación del crimen, la profesionalización, tácticas y armas de fuego, análisis estratégico y entrenamiento especializado anti-corrupción, anti-pandillas, anti-lavado de dinero y anti-unidades de secuestro.
- Programas anti-corrupción que incluyen la investigación del personal de la policía y la creación de unidades entrenadas de asuntos internos que ha sido ya institucionalizada.
- Trabajo en conjunto con el gobierno de México y la sociedad civil para promover el estado de derecho y construir comunidades fuertes y resistentes para incrementar el conocimiento y el respeto por los Derechos Humanos para fortalecer la cohesión social, hacer frente a las necesidades de las comunidades sobre todo las vulnerables y fomentar la cooperación entre sociedad y gobierno.
- Incremento en la movilidad aérea de las fuerzas policiacas mexicanas, a través de la entrega de aeronaves especializadas, así como con el entrenamiento de pilotos y técnicos. Las aeronaves y el entrenamiento han probado ser invaluable a la hora del enfrentamiento contra las organizaciones criminales, que de otro modo habrían usado la ventaja de la complejidad del terreno para operar con impunidad.
- Escáneres, máquinas de rayos X y otros medios de inspección no intrusiva fueron provistos para mejorar la habilidad del gobierno mexicano en la detección de bienes ilícitos en los puntos de internación y puertos de entrada.
- Entrega de cerca de 400 caninos (binomios) entrenados en la detección de narcóticos, armas, explosivos, municiones, dinero y restos humanos a Agencias Mexicanas federales, que incluyen a la Policía Federal y a las Aduanas.
- Un sistema seguro de telecomunicaciones transfronterizo que se estableció en 10 ciudades fronterizas de Estados Unidos y México. El sistema provee la capacidad de requerir e intercambiar información a las fuerzas de seguridad pública, sobre las investigaciones criminales activas.
- Prisiones mexicanas que están trabajando en recibir una acreditación independiente de la *American Correctional Association (ACA)*. Al día de hoy 18 facilidades —ocho prisiones federales, nueve estatales y la Academia de entrenamiento de Xalapa— han recibido la acreditación de la ACA.
- Los grupos de trabajo que tienen personal capacitado de policías municipales y estatales y de las oficinas de la PGR, se han establecido en los estados mexicanos

clave para compartir mejor la información, desarrollar la inteligencia accionable y fomentar una mayor colaboración entre los organismos y la coordinación en las operaciones de aplicación de la ley.

- Tribunales especiales para el tratamiento de las drogas han sido establecidos a lo largo de México, para dar soluciones alternativas al encarcelamiento de drogadictos.⁹⁵

2.7.2. Recursos y equipamiento asignado por la Iniciativa Mérida.

A pesar de que los recursos que son destinados a la iniciativa son tan solo una fracción de lo que el Gobierno Mexicano destina a la seguridad y defensa nacional (*Véase Cuadro 9- Presupuesto del sector seguridad y defensa por dependencia 2000-2012*), lo cierto es que el monto en términos de cooperación bilateral es mucho mayor al de años pasados (*Véase cuadro 10 -Presupuesto de las fuerzas armadas y asistencia militar de Estados Unidos 1996-2012 y Cuadro 12- Asistencia de Estados Unidos a México por partida – Años fiscales - 2011-2017*). Sin embargo, el monto de los recursos asignados en los últimos años ha sufrido de una baja consecutiva (*Véase cuadro 11- Iniciativa Mérida-Desglose de Recursos por año fiscal*), muy probablemente a causa de los recientes y diversos atentados terroristas perpetrados y reclamados por parte del Estado Islámico, que han tenido lugar en varios países del mundo, entre ellos Francia, Túnez, Irak y Bélgica y que desvían la atención de los recursos que Estados Unidos destina a la seguridad. Sin mencionar la tensión que los resultados de Mérida han tenido en el Congreso Estadounidense y la supuesta falta de México a los cumplimientos en materia de Derechos Humanos,⁹⁶ que en términos numéricos representó una caída de 5.5 millones de dólares en la asistencia recibida a través de la Iniciativa Mérida.⁹⁷

⁹⁵ Véase: *óp. cit.*, U.S. Department of State- Merida Initiative.

⁹⁶ “Decepción en EU por falta de resultados de Iniciativa Mérida”, 17 de noviembre de 2015, La Jornada – Política: recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/11/17/decepcion-entre-senadores-de-eu-por-iniciativa-merida-6949.html>. “EU quita recursos de Iniciativa Mérida”. Nación-Seguridad. Retención del 15% de los fondos asignados por falta en derechos humanos, 20 de octubre de 2015, El Universal, recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/10/20/eu-quita-recursos-de-iniciativa-merida>

⁹⁷ U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond- Clare Ribando Seelke & Kristin Finklea - Congressional Research Service, 22 de febrero de 2016, pág. 2.

Cuadro 9. Presupuesto del sector seguridad y defensa por dependencia 2000-2012 (millones de pesos y dólares corrientes)

Dependencia	Año											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611
SEMAR	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679
SSP	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536
PGR	5,676	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905
CISEN	726	1,034	729	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766
Total, en Pesos	44,049	46,509	46,680	46,504	48,696	55,171	67,145	78,530	107,286	105,981	118,069	133,497
Total, en DLLS	4,819	4,555	4,157	4,152	4,585	5,090	6,194	5,856	8,349	8,561	8,574	10,060

Fuente: Extraído de Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (Editores); Malgorzata Polanska y Armando Rodríguez Luna, *Atlas de la Seguridad y la Defensa*, Anexo Estadístico, CASEDE-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México 2012, pág. 145. Elaborado con información del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. -El presupuesto del sector seguridad y defensa constituye la suma de los presupuestos de las dependencias: SEDENA, SEMAR, SSP, PGR y CISEN.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del *Sexto Informe de Gobierno, 2012*, "Anexo estadístico".

Cuadro 10. Presupuesto de las fuerzas armadas y asistencia militar de Estados Unidos 1996-2012 (millones de dólares)

	Año.																
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	2.452,0	2.423,0	1.919,0	2.204,0	2.156,0	2.453,0	2.224,0	2.033,0	2.083,0	2.260,0	2.401,0	2.970,0	2.600,0	3.395,0	3.524,0	3.634,0	4.191,0
SEMAR	800,0	917,0	802,0	826,0	842,0	971,0	834,0	792,0	758,0	813,0	845,0	1.010,0	998,0	1.250,0	1.292,0	1.327,0	1.483,0
Asistencia Militar E. U.	37,2	37,2	23,6	21,1	17,7	18,2	14,9	13,6	10,9	10,2	15,8	18,0	26,5	35,3	91,6	73,5	77,4
Total, en Dlls	3.289,2	3.377,2	2.744,6	3.051,1	3.015,7	3.442,2	3.072,9	2.838,6	2.851,9	3.083,2	3.261,8	3.998,0	3.624,5	4.680,3	4.907,6	5.034,5	5.751,4

Fuente: Extraído de *óp. cit.*, Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (Editores), pág. 197. Fuente: Elaborado con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 1996-2012 y Just the Facts- Programas de ayuda a México del Departamento de la Defensa.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del *Sexto Informe de Gobierno, 2012*, "Anexo estadístico"

Cuadro 11. Asistencia de Estados Unidos a México por partida – Años fiscales: 2011-2017 (Millones de Dólares).

<i>Partida</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (solicitado)	2016 (estimado)	2017 (solicitado)
<i>INCLE</i>	117.0	248.5	195.1	148.1	110.0	80.0	100.0	80.0
<i>ESF</i>	18.0	33.3	32.1	46.8	46.1	39.0	39.0	49.0
<i>FMF</i>	8.0	7.0	6.6	6.6	4.7	7.0	7.0	3.0
<i>IMET</i>	1.0	1.0	1.2	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5
<i>NADR</i>	5.7	5.4	3.8	3.9	2.9	00	Nd	Nd
<i>GHCS</i>	3.5	1.0	0	0	0	0	0	0
<i>DA</i>	25.0	33.4	26.2	0	0	12.5	0	0
TOTAL	178.2	329.6	265.0	206.8	165.2	140.0	147.5	133.5

Fuente: Elaborado con información de U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond- Clare Ribando Seelke Specialist in Latin American Affairs Kristin Finklea Specialist in Domestic Security February 22, 2016. Congressional Research Service. Appendix - Appendix. U.S. Assistance to Mexico, pág. 27. Sources: U.S. Department of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2010-FY2016. Notas: **GHCS** = Global Health and Child Survival; **DA** = Development Assistance; **ESF**=Economic Support Fund; **FMF** = Foreign Military Financing; **IMET** = International Military Education and Training; **INCLE** = International Narcotics Control and Law Enforcement; **NADR** = Non-proliferation, Anti-terrorism and Related Programs. Nd= No disponible. Recuperado de: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

Comparado con el resto de América Latina y después de la aplicación de la Iniciativa Mérida en el 2008, México se volvió el segundo receptor de ayuda de Estados Unidos, su asistencia fue destinada primordialmente a la lucha contra las drogas. Mientras que en 2007 ocupaba el puesto número cuatro justo detrás de Perú y Bolivia.⁹⁸

Cuadro 12- Iniciativa Mérida-Desglose de Recursos por año fiscal.	
Recursos por Año Fiscal	Cantidad en Dólares
2008	400 000 000
2009	720 000 000
2010	378 750 000
Presupuesto Original	1 498 750 000
2011	117 500 000
2012	248 500 000
2013	190 077 000
2014	148 131 000
2015	110 000 000
Total	2 312 958 000

Fuente: Iniciativa Mérida-Desglose de Recursos por año Fiscal. Anexo 1-Extraído de: Cooperación Bilateral sobre seguridad- Iniciativa Mérida. Consultado en SER, recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8690/CooperacionBilateralSobreSeguridad.pdf>

⁹⁸ *Óp. cit.*, Raúl Benítez Manaut, *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, pág. 163.

2.7.3. Equipo Recibido por Secretaría.

El equipamiento y las transferencias que recibió México a través de la Iniciativa Mérida se desprenden a varias de sus principales instancias federales y estatales. Entre las principales entregas destacan: Helicópteros para la SEDENA, SEMAR y SSP para el transporte de tropas; aviones para la SEMAR para labores de vigilancia; Equipos de revisión no intrusiva para el SAT (AGA), Policía Federal, PGR y SEPOMEX, para la detección de sustancias y materiales ilícitos; y equipo de captura de datos biométricos para el INM.⁹⁹

Cuadro 13 – Equipo recibido en la Iniciativa Mérida por Secretaría	
Equipamiento recibido	Secretaría
17 helicópteros en total.	SEDENA SEMAR y SSP
9 helicópteros UH-60M	SEMAR y P.F.
8 helicópteros Bell 412	SEDENA
4 aviones CASA 235 Persuader	SEMAR
3 aviones Cessna 208 Caravan	SSP
1 aeronave de vigilancia Dornier 328-jet	P.F.
7 laboratorios de Balística IBIS.	PGR y Procuradurías estatales
327 equipos poligráficos (Detector de mentiras).	CISEN, PGR, SSP, SAT, INM
45 camionetas equipadas con rayos X. (ZBV)	SSP y SAT
45 escáneres de lones. (Detectores de Rastros)	SEDENA
155 Kits de detección CT-30. (Portafolios)	SEDENA, SAT y SSP
22 camionetas todo terreno equipadas con rayos Gamma.	SSP y SEDENA
13 camionetas blindadas	PGR
2 equipos de inspección ferroviaria (Rayos gamma).	SAT
3 Vehículos VACIS M-6500 de rayos X.	SAT
2 portales VACIS IP6500 de rayos X.	SAT
4 portales VACIS de Cesio 137 (Rayos Gamma).	SAT
2 portales VACIS de Cobalto 60 (Rayos Gamma).	SAT
38 equipos de rayos X.	SEPOMEX
Equipamiento de entrenamiento.	Academias estatales de policía (Puebla, Chihuahua y Nuevo León)
Software y Equipo de cómputo.	SSP, PGR, INM, UIF, CONADIC
Equipo de protección personal.	SSP, PGR
Más de 300 perros adiestrados (Binomios).	SAT, PGR y P.F.

⁹⁹ *Ibidem.*, Cooperación Bilateral sobre seguridad.

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)- Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012-Libro Blanco. Cap. IX –Resultados y Beneficios Alcanzados-Cooperación en seguridad, pp. 42-43. Información de: U.S. Embassy – México. Hoja informativa. Iniciativa Mérida – Panorama general. Los cuatro pilares. Julio 2015. Embajada y consulados de Estados Unidos en México.-Nuestra relación/Temas bilaterales/Iniciativa Mérida recuperado de: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>. Véase, *óp cit.*, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, pág. 202.

Nota: Las cifras pueden presentar variaciones ya que los documentos consultados presentan fechas distintas de elaboración.

Gran parte del equipo utilizado en las Aduanas del país fue donado por Estados Unidos a través de la implementación de la Iniciativa Mérida. Los medios de inspección no intrusiva que incluyen los portales de rayos gamma, las camionetas equipadas con rayos X y los portafolios con el kit CT-30, entre otros, facilitan en gran medida la carga laboral que sufren los puertos de internación en el país a la vez que agilizan el paso de mercancías y personas entre fronteras o destinos.

Como dato adicional, cabe mencionar que la Secretaría de la Defensa Nacional poseía más de 500 detectores moleculares “GT-200”, dicho artefacto supuestamente capaz de detectar diversas sustancias que incluían drogas y explosivos, resultó ser uno de los mayores fraudes corporativos en la venta de equipo de detección y revisión no intrusiva a nivel mundial. La venta del dispositivo por parte de la empresa Global Technical LTD tuvo entre sus demandantes a varios gobiernos entre los que destacan: México, Tailandia, China, Paquistán, Egipto e India. Lo que llevó al empresario responsable de tal dispositivo a enfrentar siete años de prisión luego de que éste fuera descubierto.¹⁰⁰ Lo peligroso de esta situación es que el GT-200 fue usado ampliamente por varios elementos encargados de la seguridad del país, sobre todo en la etapa de escalamiento de la violencia con todas las posibles consecuencias que pudo haber generado.

2.7.-Conclusiones.

La dificultad del tema fronterizo, de la seguridad nacional (y de la seguridad regional en consecuencia), radica en la capacidad real de la que disponen los gobiernos y sus instituciones para hacerle frente a una oleada inmensa de paso de mercancías, personas, vehículos, camiones y trenes a través de sus fronteras garantizando el comportamiento “natural” de las economías de libre mercado; mientras que al mismo tiempo buscan garantizar la seguridad de sus naciones, evitando cualquier tipo de acción ilegal (contrabando, trata, piratería) que pueda refugiarse o esconderse en las actividades comerciales, migratorias, aduanales o cotidianas de las fronteras. Mantener el orden en una zona comercial y migratoria altamente concurrida evitando cuellos de botella, congestionamientos y optimizando los tiempos de espera, mientras que al mismo tiempo, se pretende la regulación eficiente no solo para la mejora de los tiempos y los costos, sino también para la vigilancia de las fronteras evitando la entrada de cualquier tipo de mercancías que supongan una amenaza a la seguridad de la nación (armas, precursores, drogas, dinero) en una cantidad abrumadora de operaciones

¹⁰⁰ “Al creador del GT-200, siete años de prisión”, 21 de agosto de 2013, El Universal –Nación, recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/al-creador-del-gt-200-siete-anios-de-prision-208488.html>

diarias de todo tipo, sin olvidar las tareas de fiscalización o recaudación que estas actividades conllevan.

Poniendo así en enfrentamiento directo a la optimización de tiempos y costos, la eficiencia en recaudación fiscal y la seguridad nacional con la vigilancia fronteriza y la detección oportuna de amenazas y riesgos.

¿Los programas de las Fronteras Inteligentes; los carriles FAST; el C-TPAT; el US-SENTRY, la cooperación inter-agencial; el ASPAN junto con sus grupos de trabajo; y la Iniciativa Mérida con la donación de equipo de inspección no intrusiva; ¿realmente tienen la capacidad de enfrentar dichos fenómenos o son solamente soluciones temporales de acuerdo a necesidades que se van presentando, que caen en una lógica bilateral “ad-hoc” relativamente flexible, pero lejos de una integración real?

La presión y la carga operativa que reciben los puertos de entrada y las aduanas ciertamente se ven aminorados por la capacidad que tienen los medios de inspección no intrusiva de agilizar los tiempos de revisión y facilitar en gran medida las tareas del despacho aduanero. Sin embargo, el uso excesivo de estos medios se vuelve una práctica común frente a la abundante carga comercial, lo que paulatinamente llevara al olvido de las capacidades reales y las limitaciones de estos medios. **El uso constante de los medios de inspección no intrusiva se vuelve la solución a todos los problemas en una lógica de querer mejorar tiempos, costos, números y estadísticas de eficiencia.**

La revisión de todos los camiones, trenes, contenedores, mercancías y personas es una tarea imposible de cumplir sin el uso de estos medios. El problema, sin embargo, se presenta cuando se sobreestima la capacidad real de estos instrumentos y son utilizados indiscriminadamente como una respuesta general a todo tipo de revisión. Dejando y reduciendo la tarea de la inspección muchas veces a un solo instrumento o medio de inspección no intrusiva, lo cual resulta en una práctica o comportamiento sumamente peligroso y común al efectuar los despachos de mercancías de comercio exterior.

El siguiente capítulo tratara de aterrizar los tipos de aduanas que existen en el país; las problemáticas a las que se enfrentan; las tecnologías y los medios de inspección no intrusivas con los que cuentan; las fortalezas y debilidades de estos; las condiciones laborales en las que se encuentran sumergidos los Oficiales de Comercio Exterior; el proceso de selección para trabajar en las aduanas; las practicas comunes en las aduanas; los problemas latentes de la corrupción principalmente en los funcionarios públicos; y como la suma de todas estas variables representan una serie de porosidades y huecos que pueden ser utilizados como medio para el logro de actividades ilegales.

Capítulo III

Las aduanas y el comercio exterior en México. Las nuevas figuras operativas y los métodos de inspección no intrusiva: fortalezas y debilidades

“...México es un país particularmente vulnerable con respecto a lo que ocurre allende sus fronteras. Diversos motivos contribuyen a esta situación: la ubicación geopolítica como vecino de la potencia más importante del mundo; su carácter birregional, culturalmente perteneciente a América Latina, económicamente anclado a Estados Unidos; la apertura de su economía, uno de los países que ha firmado mayor número de acuerdos de libre comercio; el peso de sus relaciones exteriores en la conformación de la identidad nacional y la cohesión interna; la condición de país de emigración, transmigración e inmigración; la transnacionalización del crimen organizado el mercado de drogas ilegales...”¹

Olga Pellicer.

3.1 - Historia y estructura de las aduanas

3.1.1- La evolución nacional de las aduanas mexicanas ²

La historia de las aduanas del país se remonta a épocas prehispánicas, sin embargo, para fines de la investigación, nos centraremos en las etapas más recientes en el desarrollo de las mismas. Las aduanas surgen en medio de una necesidad de organización frente a los fenómenos nacientes del intercambio comercial de mercancías y su regulación para fines de tributación o de seguridad. El caso mexicano no difiere de este escenario y conforme el avance histórico del país se iba presentando junto con el intercambio de bienes y productos, fueron volviéndose necesarias las regulaciones, las leyes y los protocolos para poder llevar a cabo dichas actividades comerciales.

Así pues, en el año 1900, el 19 de febrero se constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas. Posteriormente el 17 de octubre de 1913 se crearon ocho secretarías de estado entre las que destaca la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, la cual tenía atribuciones sobre los aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, así como tareas de vigilancia e impuestos.

¹ Olga Pellicer. "Introducción", en Guadalupe González y Olga Pellicer, *La política exterior de México. Metas y obstáculos*, ITAM-Siglo XXI Editores, p. 9.

² Información extraída de la página Oficial de la SHCP-SAT –Inicio ¿Quiénes somos? Antecedentes Históricos del año 1900 al 2000 y Época Moderna del año 2000 a nuestros días. Y del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012 Punto No.2 –La evolución de las Aduanas en México pág. 9.

Para más información al respecto, consultar el resto de los periodos (Época Prehispánica; De 1500 a 1600; De 1600 a 1700; De 1700 a 1800; y la época independiente de 1800 a 1900).

http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10014.html

Para 1916 el único producto prohibido era el opio en la nueva tarifa de aranceles emitida; se redujeron los gravámenes a los bienes de primera necesidad y se incrementaron a los bienes de lujo. En 1929 hubo un intento por simplificar los procesos para el despacho de mercancías de comercio exterior, por lo que se creó una sola tarifa incluyente de diversos impuestos. Dicha disposición fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935 la cual incluía un nuevo régimen jurídico para los agentes aduanales.

En 1951 se publicó el código aduanero y que estuvo vigente hasta 1982, *-que coincidió con la época de la sustitución de importaciones-*. En él se señalaban los lugares para la llevar a cabo la introducción o la exportación de mercancías; los casos de excepción para comerciar con el resto de los países; las prohibiciones; la documentación requerida para las operaciones y los productos sujetos a contribuciones.

Con el cambio de modelo y la sustitución de la lógica de la economía cerrada y proteccionista, la Ley Aduanera publicada en 1981 ya contenía la terminología utilizada internacionalmente, bajo ésta se promovieron las industrias maquiladoras y se definieron los regímenes aduaneros que aplican actualmente. Poco después, en 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y en mayo de 1988 al Consejo de Cooperación Aduanera, cuyo objetivo era facilitar y armonizar el comercio internacional.

El 25 de enero de 1993 se hace oficial la reforma al Reglamento Interno de la SHCP, en la que se modificó el nombre de “*Dirección General de Aduanas*” por el de “*Administración General de Aduanas*” (AGA) y se establecieron 45 aduanas a lo largo del país (4 menos que las actuales). En diciembre de 1995 se hace una reforma integral a la Ley Aduanera; con el objetivo de hacer algunos cambios para introducir métodos que permitían valorar las mercancías de acuerdo a los lineamientos del GATT; el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente; así como mayor control para los agentes y apoderados aduanales y sus representantes.

Finalmente, en 1997 se crea el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas (AGA). Para 1998 la Ley Aduanera sufre un nuevo cambio a fin de dotar capacidad de combatir la evasión de pagos de contribuciones; nuevos mecanismos que garanticen el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general combatir el fraude aduanero.

Haciendo un recuento histórico, la política económica hasta los años ochenta era de tinte proteccionista, la operación y la recaudación aduanera se llevaba a cabo de manera manual con la revisión del 100 por ciento de las mercancías que pasaban las fronteras. Con todos los cambios internaciones y el nuevo enfoque económico entre 1990 y 1997 se empezó con la apertura de los mercados y, mediante la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) en 1994, se incrementó significativamente en el número de las operaciones de comercio exterior.

Con la finalidad de facilitar la operación mediante métodos de control más efectivos, se instrumentó **el SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral)** y el **Mecanismo de**

Selección Automatizada en los procesos operativos de reconocimiento; este último mejor conocido como el semáforo fiscal.

La responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías fue delegada a los agentes aduanales (miembros de la iniciativa privada) ello con la finalidad de agilizar trámites y para que autoridad de revisión y verificación del cumplimiento de estas obligaciones recayera únicamente en la aduana. El uso de agentes aduanales como únicos intermediarios entre las autoridades y aquellos interesados en realizar operaciones de comercio exterior, fue removido recientemente en el año 2013, dando la oportunidad a las mismas empresas a realizar sus operaciones de importación o exportación a través de sus representantes legales.

3.1.1.1- El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI).

Hoy en día las aduanas funcionan con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) es un sistema de cómputo que fue diseñado bajo los estándares de la SHCP y de la AGA, para llevar a cabo las funciones de las aduanas y que permite a los involucrados en el despacho de mercancías e interesados en introducir o extraer mercancías del país a cumplir con los lineamientos establecidos para tal actividad.³ El objetivo principal del sistema es la validación electrónica de todo tipo de pedimentos: de importación, exportación, complementarios, de tránsito, consolidados y demás variaciones existentes. También funciona como una especie de disco duro donde se encuentra el archivo digital que contiene todos los pedimentos que han sido procesados. El sistema permite el registro y la validación de las operaciones de comercio exterior de forma electrónica, al tiempo que permite la consulta de información contenida en el pedimento; es el único medio que existe para procesar mercancías de comercio exterior al despacho aduanero.

“SAAI-WEB es el sistema mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, prevalidadores a través de una sola cuenta de usuario tendrán acceso a las diferentes aplicaciones WEB con que cuenta la Administración General de Aduanas para la consulta del estado que guardan las diferentes operaciones de Comercio Exterior que se realizan en el proceso de despacho Aduanero”⁴

Entre las ventajas que ofrece el SAAI destacan: la agilización del trámite con el uso de tecnología electrónica que permite a los actores interesados cubrir los requisitos establecidos para el despacho de mercancías. También se puede cumplir con los lineamientos internacionales ya pre-establecidos en los acuerdos de esta naturaleza, como

³ Ley Aduanera-Artículo 36- “...ARTICULO 36. *Quienes introduzcan o extraigan mercancías del territorio nacional destinándolas a un régimen aduanero, están obligados a transmitir, a través del sistema electrónico aduanero, en documento electrónico a las autoridades aduaneras, un pedimento con información referente a las citadas mercancías, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, empleando la firma electrónica avanzada o el sello digital y, deberán proporcionar una impresión del pedimento con la información correspondiente, el cual llevará impreso el código de barras...*”

⁴Véase: SHCP-SAT- ¿Qué es el SAAI-WEB? – SAT –Aduanas- Tramites y Autorizaciones-SAAI-WEB. http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/saai_web/Paginas/default.aspx

lo son: el enlace con otras dependencias gubernamentales nacionales y foráneas para el control de las operaciones y el intercambio de información; agilizar el proceso de clasificación arancelaria; concentrar información de la operación desde el contenedor utilizado hasta el tipo de mercancía y las guías y permisos, el transporte, las facturas, el seguro, el tipo de moneda y el monto de la tributación a cubrir.⁵

3.1.1.2- La selección automatizada (El semáforo fiscal)

La selección automatizada (o semáforo fiscal) es el mecanismo con el que cuenta el SAT para determinar si debe practicarse o no un reconocimiento aduanero en las mercancías o pasajeros que ingresen al territorio nacional. El sistema se encuentra instalado en cada una de las aduanas del país⁶ y es comúnmente conocido como el **semáforo fiscal**. Una vez elaborada la validación del pedimento en el SAAI y hecho el pago de las contribuciones, la mercancía es llevada al punto de “modulación” donde será activada la selección automatizada y arrojará dos posibles resultados:

- **Luz verde** – Desaduanamiento libre.
- **Luz roja** – Reconocimiento aduanero.

En el primer caso (luz verde) significa que la mercancía no será sometida a revisión y se le permitirá la salida del recinto fiscal hasta su último destino. En el segundo caso (luz roja) la mercancía es sometida a una revisión física y documental y en caso de ser necesario la toma de muestras de la misma. El sistema es aplicado a mercancía tanto entrante como saliente del país y que es transportada en camiones, contenedores, trenes y barcos; aunque no es exclusivo del tráfico de mercancías por estas vías. En los aeropuertos y puntos fronterizos se aplica a personas y pasajeros que hayan arribado por vía aérea, portuaria, por vehículos particulares o autobuses a fin de revisar el equipaje y las mercancías que puedan llevar con ellos.

“Realizado el pago de las contribuciones de comercio exterior, se presenta la mercancía, acompañada de la documentación correspondiente, en el módulo del mecanismo de selección automatizado que comúnmente se le conoce como semáforo fiscal, donde se activará este mecanismo para que determine si debe o no practicarse el reconocimiento aduanero, es decir, la revisión documental y examen físico de las mercancías de importación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que permitan a las autoridades aduaneras precisar la veracidad de lo declarado...

...Se pueden tomar muestras de las mercancías en depósito ante la aduana, previa autorización, siempre que no se altere su naturaleza y se paguen las contribuciones

⁵Véase: Sandra Luz Hernández Mendoza- SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral)- Informática aplicada al Comercio Exterior. Julio-Diciembre 2014. Universidad Nacional Autónoma del Estado de Hidalgo. Instituto de Ciencias Económico Administrativas.

Véase también: Manuales Técnicos de registro del SAAI-VOCE M3- Administración General de Aduanas Administración Central de Operación Aduanera. MANUAL TECNICO Versión 7.0. Junio 2010.

⁶ Ley Aduanera- Artículo 2do, Fracción VIII - Fracción adicionada DOF 31-12-1998. Reformada DOF 09-12-2013.

respectivas. Cuando se trate de mercancías de difícil identificación, la autoridad, durante el reconocimiento, practica la toma de muestras levantando el acta de muestreo... ”⁷

En el caso de los pasajeros y su equipaje, la autoridad aduanera y la ley permiten la activación del mecanismo de selección automatizado sin la necesidad de un pedimento o de un agente aduanal para el trámite del despacho. Sin embargo, el pasajero sí está obligado a declarar si trae con él mercancía distinta a su equipaje.⁸ El proceso para la activación del mecanismo automatizado en tales casos funciona de la siguiente manera:

El pasajero deberá - ***“Al ingresar por avión, barco o autobús:***

- *Dirigirse al punto de inspección de aduanas.*
- *Se le permite la introducción a territorio nacional, sin pago de impuestos, de la mercancía que integra el equipaje personal, y aquella cuyo valor no exceda la franquicia a la que se tenga derecho.*
- *Si se excede la franquicia deberá pagarse una tasa global de 16% del valor total de la mercancía excedente, por medio del formato Pago de Contribuciones al Comercio Exterior (excedente de franquicia).*
- *El Pago se realiza en los módulos o sucursales bancarias autorizadas, ya sea en efectivo o con tarjeta de crédito o débito.*
- *Llenar y entregar al personal de la aduana la Declaración de Aduana para pasajeros procedentes del extranjero.*
- *Activación del semáforo fiscal.*

Al ingresar en vehículo particular, se debe seleccionar alguno de los siguientes carriles:

- ***Auto declaración.*** *Se elige cuando se porta mercancía adicional al equipaje personal, o bien cuando se excede el monto de la franquicia.*

Nada que declarar. *Se elige cuando sólo se porta el equipaje personal y no se excede la franquicia.”⁹* (El término de la franquicia y aquello que compone el equipaje regular de un pasajero, será detallado más adelante)

⁷ Véase: Presentación de las mercancías ante la aduana para su despacho- SHCP-SAT - Aduanas - Importando y exportando - Guía de importación. Fundamento legal: Artículos 19, 25, 35, 43, 44, 45 de la Ley Aduanera y 42, 43 y 61 al 67 de su Reglamento, y regla 3.1.3 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2013. 07 marzo 2014.

http://www.sat.gob.mx/aduanas/importando_exportando/guia_importacion/Paginas/presentacion_de_mercancias_ante_aduana.aspx

⁸ Véase: Artículo 50 –Ley Aduanera- Artículo reformado DOF 30-12-1996, 31-12-1998, 09-12-2013.

“Artículo 50- En las importaciones y exportaciones de mercancías que efectúen los pasajeros, se estará a lo siguiente. ...Los pasajeros están obligados a declarar si traen consigo mercancías distintas de su equipaje...”

⁹ Véase: SHCP-SAT-Aduanas-Pasajeros-¿Qué debes hacer al pasar por aduanas? Última modificación: 20 de enero de 2016. Disponible en:

http://www.sat.gob.mx/aduanas/pasajeros/Paginas/Paso_aduana.aspx

Imagen No. 1 – Mecanismo de selección automatizada usado en aeropuertos para pasajeros y equipaje.



Fuente: Imagen propia. Mecanismo de selección automatizada para pasajeros, semáforo fiscal usado en aeropuertos.

Cabe mencionar que hasta hace unos años las aduanas realizaban un “segundo reconocimiento” con el apoyo de empresas que habían sido contratadas por el SAT para tal efecto. El segundo reconocimiento era efectuado por dictaminadores aduaneros¹⁰ que sometían la mercancía a una segunda evaluación, con la posibilidad de utilizar también métodos de inspección no intrusiva, obteniendo por segunda ocasión los dos resultados mencionados anteriormente (verde o rojo).¹¹

“...Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento...”¹²

Sin embargo, como resultado de la reforma fiscal, el 9 de diciembre del 2013 el concepto del “segundo reconocimiento” fue removido y eliminado por completo; anulando así un filtro más en las revisiones aduaneras, debido a los supuestos costos que representaba en

¹⁰ Se trata de personas físicas autorizadas por la SHCP para llevar a cabo el segundo reconocimiento de mercancías. Véase: Artículo 174- Ley Aduanera- Sección Tercera-Dictaminadores aduaneros. Párrafo reformado DOF 09-12-2013 y SHCP-SAT-Dictaminador Aduanero. http://www.aduanas.gob.mx/webadunet/Descargas/Convocatoria_2005_Aclaraciones.doc

¹¹ Para más información respecto al segundo reconocimiento se recomienda ver: Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE)- Sexta Unidad -Segundo Reconocimiento – Normas y/o Políticas y el Manual de Operación Aduanera-Primera Unidad- Tramites, registro y control de usuarios que actúan ante la aduana- C. Control y registro de prestadores de servicios- 5. Empresas que prestan el servicio del segundo reconocimiento- Cuadragésima tercera.

¹² *Ibíd.*- Presentación de las mercancías ante la aduana para su despacho- SHCP-SAT

términos de optimización y agilización del comercio, anteponiendo los costos de oportunidad económicos frente a los de prevención y seguridad.¹³ Con ello se reduce a una sola activación el mecanismo de selección automatizada que ocurría a manos de particulares autorizados y concesionados por el SAT, lo que podía representar un buen método alternativo para combatir el contrabando y la corrupción. Aunque el uso de la tecnología para las revisiones no intrusivas sigue presente y puede ser llevado a cabo a manos de particulares acreditados.¹⁴

De 1997 al 2006 la modernización del sistema aduanero registró varios avances en la mejora de la infraestructura y equipamiento con la finalidad de contar con los activos de alta tecnología que permitieran la facilitación de las tareas (equipos de revisiones no intrusivas entre ellos). Del mismo modo, se inició la automatización del análisis de riesgo y se otorgaron diversas facilidades a los sectores productivos, ambas acciones derivadas de la entrada en vigor de numerosos tratados comerciales firmados por México.

3.1.2- Años recientes, el “Plan de modernización de las aduanas” y la aduana modelo.

3.1.2.1- Plan de modernización de las aduanas.

Del año 2000 al año 2007 las aduanas sufrieron una serie de adaptaciones y cambios en sus procesos, en su estructura orgánica y normativa, en el equipamiento y en la infraestructura con la que normalmente contaban. De acuerdo con el **Plan de modernización de las aduanas**, esto fue necesario debido a los cambios que generó el dinamismo del comercio exterior impulsados principalmente por los tratados de libre comercio y a la lógica de la globalización que venía detrás. Todo esto obligó a la AGA a adaptarse y elevar su eficiencia en la operación aduanera, así como elevar los mecanismos de vigilancia y control en el combate a la piratería, el contrabando y la corrupción.

Se implementaron una serie de acciones entre las que sobresalen:

- *“Intercambio de información con otras áreas del SAT y otras dependencias.*
- *Monitoreo de las operaciones e investigaciones con base en factores de riesgo.*
- *Revisión documental de las operaciones posterior al despacho aduanero.*
- *Programa Valunet para verificar los valores en el país de origen de la mercancía exportada hacia México y determinar si los datos contenidos en la documentación y la información proporcionadas por los importadores corresponden a la operación real.*

¹³ Véase: Proceso-Nacional-Leyes- 15/10/2013- Aprueban diputados eliminar segunda revisión aduanera- <http://www.proceso.com.mx/355502/aprueban-diputados-eliminar-segunda-revision-aduanera>

¹⁴ Véase Artículo 43- Ley Aduanera- Artículo reformado DOF 30-12-1996, 31-12-1998, 09-12-2013.
“...Cuando el reconocimiento aduanero se practique con apoyo de particulares autorizados, empleando al efecto tecnología no intrusiva, se emitirá por los dictaminadores aduaneros un dictamen aduanero relativo al análisis e interpretación de imágenes, cuyo contenido se presumirá cierto, que deberá proporcionarse a las autoridades aduaneras inmediatamente después de realizarlo, en los términos y condiciones que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, para los efectos de su competencia y, en su caso, continuación del reconocimiento aduanero.”

- *Visitas domiciliarias y verificaciones de mercancía en transporte.*
- *Operativos de revisión propios de la AGA y en coordinación con otras dependencias del gobierno federal.*
- *Despacho de mercancías por aduanas exclusivas para mercancías sensibles.*
- *Modernización y equipamiento de las aduanas con tecnología de punta.*
- *Coordinación con los sectores productivos: reuniones permanentes para intercambiar información; presencia en las aduanas de representantes de los sectores más sensibles para constatar la operación.*
- *El proyecto de la Aduana Modelo.*
- *Empresas certificadas y el uso de carriles FAST - exprés.*
- *Programas para empresas maquiladoras (Immex).*
- *El programa paisano* (Un programa que permite una serie de facilidades para aquellos que quieren volver a México, generalmente gente que se encuentra laborando fuera y quiere regresar a ver familiares y amigos en las vacaciones de fin de año. Teniendo un gran impacto en las fronteras del norte del país).
- *Los esquemas de pago centralizados.*
- *La consulta del estado de operaciones vía sistema (SOIA).*
- *La introducción del esquema de Recintos Fiscalizados Estratégicos.*
- *Colaboración en la implantación de los programas de empresas certificadas contra el terrorismo (CTPAT) de los Estados Unidos de Norteamérica.”*¹⁵

Así podemos apreciar como varios de los logros mencionados en el plan de modernización de las aduanas, van de acorde a los programas regionales implementados con Estados Unidos y Canadá, entre ellos los carriles *FAST*; la colaboración con *el C-TPAT* y la modernización del equipo aduanal que resulto de la donación de tecnología de inspección no intrusiva por parte de la Iniciativa Mérida.

3.1.2.2- La Aduana Modelo.

El programa de la Aduana Modelo fue implementado con la intención de generar un prototipo de aduana que pudiera hacerle frente a todos los nuevos fenómenos comerciales y que a su vez fuera capaz de brindar un servicio eficaz y de calidad, libre de corrupción que haga uso de nueva infraestructura, equipamiento y automatización de los procesos. El objetivo final de esto es proyectar esta imagen de “aduana modelo” al resto de las aduanas en el país.

El programa fue implementado inicialmente en dos aduanas marítimas: El puerto de Veracruz y el puerto de Manzanillo; y en dos aduanas fronterizas: Ciudad Reynosa y Nuevo Laredo, la cual es catalogada como la aduana más grande del país. De acuerdo con cifras

¹⁵ Plan de Modernización de las Aduanas 2007-2012. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Servicio de Administración Tributaria*, disponible en: http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/archivos/PESAT_2007_2012_MapadefOE.pdf, acceso 12 de mayo de 2016, p. 15.

del 2006 estas cuatro aduanas tenían dentro de ellas el 46 por ciento de las recaudaciones de comercio exterior. Reynosa y Nuevo Laredo también son dos de las ocho aduanas fronterizas cuya carga operativa está entre las más elevadas.

En el mismo entorno de cambios y modernización, el personal involucrado en las labores aduanales fue sujeto de modificaciones y reformas en el desempeño de sus actividades. Sin embargo, en uno de los escenarios más complejos, el antiguo personal conocido como “policías fiscales” fue totalmente removido de sus labores aduanales, teniendo en agosto del 2009 una masiva destitución de personal a lo largo de las 49 unidades aduanales del país. En un operativo en conjunto llevado a cabo por el SAT y respaldado por la PGR y el Ejército, se removieron a más de 1,100 elementos, esto debido a que se argumentó que el personal había sido fuertemente invadido por la delincuencia organizada.¹⁶

La nueva figura que estaría encargada de hacer valer las regulaciones del despacho aduanero hizo su debut bajo el nombre de oficiales de comercio exterior (OCEs). Una primera oleada de 1 400 de estos nuevos elementos fue colocada en el campo con la misión y la labor de suplir al personal que fue removido de sus puestos. La colocación de los oficiales fue parte del plan de modernización y depuración de las aduanas. Los OCEs debieron empezar a cubrir las labores de revisión, con el uso de los medios de inspección no intrusiva, como los rayos “x”, los rayos *gamma* y el uso del sistema SIAVE (supervisión y control vehicular); un sistema que revisa el peso de los vehículos particulares, las placas y las posibles alertas de robo que pudiera tener el mismo.¹⁷

3.1.3 - El involucramiento de las fuerzas armadas en el ámbito aduanal.

“Este ya es un puerto militarizado”¹⁸

Los oficiales de comercio exterior fueron capacitados meses antes de la destitución de los policías fiscales por elementos de la SEDENA y cuyas edades ostentaban entre los 18 y 30 años. Haciéndose presente una vez más el involucramiento de las fuerzas armadas en México en ámbitos y problemas que tienen relación con el contrabando, el narcotráfico y el crimen organizado, solo que en esta ocasión fue en el campo del comercio exterior y en la capacitación de personal civil que operaría posteriormente en las aduanas. Cayendo nuevamente en la lógica de abordar este tipo de problemas desde una perspectiva militar con el uso y el involucramiento del poder duro.

¹⁶ Véase: El Universal – Secciones: Aduanas destituye a otros 400 elementos. 18/08/2009.
“Dicho personal se suma a los 700 inspectores fiscales aduanales que ya abandonaron el cargo.”
<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/72946.html>

¹⁷ Véase: Proceso- Aduanas: una elite corrupta. 23/08/2009
<http://www.proceso.com.mx/85132/aduanas-una-elite-corrupta>

¹⁸La declaración de un topógrafo al referirse a la aduana del puerto de Manzanillo en la que trabaja, en días recientes. El Universal – Aduanas en alerta contra el crimen. 23/04/2015.
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/04/23/aduanas-en-alerta-contra-el-crimen#.VZ9dyb22PsE.email>

El involucramiento de las fuerzas armadas en temas de comercio exterior, no se limita únicamente a la aduana. Un ejemplo de estos escenarios es el Control de las Capitanías de Puerto que normalmente corren a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), pero que después de aplicarse unas pruebas pilotos en los puertos de Lázaro Cárdenas y Manzanillo, se presentó una iniciativa para modificar las leyes a fin de pasar las facultades de operación a la Marina.¹⁹

Cabe mencionar que junto con los OCEs que trabajan en las aduanas, existe personal de la SEDENA o la SEMAR involucrado directamente en el despacho de mercancías de comercio exterior, es decir, se trata de personal de estas secretarías, que está comisionado y laborando en alguna sección dentro de una aduana cualesquiera, realizando las funciones que son propias de un OCE, brindando su apoyo en el área a la que fueron asignados. Generalmente se trata de personal “binomio” (personal que utiliza perros adiestrados en la detección de sustancias o dinero) ubicados en las zonas sensibles del despacho. Desafortunadamente esto puede traer complicaciones en las labores cotidianas al tener que responder a 2 instituciones de forma simultánea, entrando en conflicto de forma recurrente de acuerdo a las exigencias que requieren dos secretarías y supervisores diferentes, así como con el resto de los compañeros al no poder definir una identidad concreta, mermando el trabajo en equipo.

Las funciones y obligaciones del OCE así como el involucramiento de personal militar de forma directa en las aduanas, y las posibles consecuencias que esto tiene es un tema que será abordado más adelante.

3.1.4 -El proceso de selección y los Oficiales de Comercio Exterior

La nueva figura del Servicio de Administración Tributaria para el comercio exterior de México, fue presentada con la intención de mejorar la imagen de la institución y de aquella que prevalecía en las aduanas al haberseles asociado con todo tipo de actos de corrupción. A la par, esto formó parte del plan de modernización de las aduanas y que a su vez fue reflejo de la “guerra contra el narcotráfico” de la administración de Felipe Calderón apoyada por la Iniciativa Mérida, y respaldada a su vez por los intereses particulares de Estados Unidos en su seguridad nacional.

Como parte de los esfuerzos por colocar una planta laboral más confiable, mejor preparada y menos susceptible a la corrupción, los procesos de reclutamiento y selección empezaron a ser más estrictos, buscando la incorporación de personal con mejores perfiles dispuestos a enfrentar y cubrir las expectativas.

El proceso de selección es extenso y se caracteriza por una larga serie de requisitos, seguida de una minuciosa revisión de documentos, para finalmente llegar a la aplicación de varias pruebas, que en ocasiones rebasan los tres meses en los tiempos de espera para la obtención de una respuesta definitiva. Todo esto como un preámbulo para determinar quiénes tomarán

¹⁹ Lo de Hoy en el Puerto- Marina va por el control de capitanías de puerto. 27/03/2016. http://lodehoyenelpuerto.com/noticias/index.php?option=com_k2&view=item&id=17178

el “Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior” en caso de haber sido seleccionados como candidatos.

Las primeras generaciones de OCEs fueron capacitadas y entrenadas directamente en instalaciones y campos militares, bajo la supervisión y enseñanza de personal tanto del SAT como de la AGA. En lo que corresponde al conocimiento de los procesos de despacho aduanero, fiscalización y entrenamiento físico. Por su parte la SEDENA se encargaba de capacitar al personal para enfrentar situaciones de emergencia, actividades físicas y el uso de armas de fuego.²⁰ Actualmente hay un centro de capacitación para los recién aceptados OCE’s que pasaron el resto de las pruebas ubicado en Querétaro el cual se denomina “Centro de Formación Tributaria y de Comercio Exterior – Chichimequillas”. El curso “Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior” es tomado en su totalidad dentro de las instalaciones antes señaladas, donde los aspirantes a OCEs deben comer, pernoctar y aprender del despacho aduanero de lunes a sábado con un día de descanso a la semana, normalmente el domingo.

Entre los requisitos que los aspirantes deben cumplir están:

- Acreditar la nacionalidad mexicana.
- Estudios de licenciatura terminada, en áreas afin a comercio exterior, sociales - administrativas e ingenierías. Con el 100% de los créditos cubiertos.
- Tener buena salud física y mental que le permita participar en actividades que demanden esfuerzo físico.
- Ser mayores de 18 años de edad cumplidos al presentar la solicitud.
- Saber conducir automóvil, con preferencia a aquellos de transmisión estándar.
- Tener acreditado el Servicio Militar Nacional (cartilla liberada) para los aplicantes masculinos.
- No padecer alcoholismo y no hacer uso de estupefacientes, sustancias o derivados que produzcan efectos similares.
- Disponibilidad permanente para cambiar de residencia a cualquier parte de la República Mexicana.
- Dar el consentimiento para someterse a las evaluaciones que conforman el proceso de selección, así como la aceptación sin reserva de los resultados del mismo.
- Lo mismo aplica para los resultados del Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior.

²⁰ Véase: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (INAI) –Portal de Obligaciones de Transparencia – Información del SAT- XIII – Contrataciones – Convenio-Colaboración SEDENA- Objeto de Contrato: “ CAPACITACION A LOS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA FORMATIVO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR.”- 16/02/2012.

http://portaltransparencia.gob.mx/pot/contrataciones/consultarContrato.do?method=consultaContrato&id.idContrato=CONVENIO-COLABORACION-SEDENA&_idDependencia=06101

- Presentar y aprobar las evaluaciones previstas, conforme a los procedimientos que establezca el Servicio de Administración Tributaria.
- Compromiso para el cumplimiento de las normas y la aceptación de las acciones que de ellas deriven, por su contravención, las cuales serán determinadas y aplicadas por el Servicio de Administración Tributaria o cualquier otra autoridad competente, conforme al procedimiento que determine el Servicio de Administración Tributaria.
- En caso de ser seleccionado, deberá contar con disponibilidad de tiempo completo para realizar y concluir el Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior, en los términos que determine el Servicio de Administración Tributaria. (El cual varía de 11 a 13 semanas de duración aproximadamente)²¹

Por otro lado, entre la serie de pruebas a las que los nuevos aspirantes se someten están: Un examen técnico de conocimientos; una prueba psicológica-psicométrica; un examen médico-toxicológico; un examen socioeconómico; y una entrevista seguida por la prueba del polígrafo (detector de mentiras). El conjunto de todas estas evaluaciones es conocido como “las pruebas de confiabilidad”.

“Evaluación de la Confiabilidad:

*En el SAT se realizan este tipo de evaluaciones las cuales consisten en un proceso dinámico y multidimensional, que a partir de la integración de información sobre las características de las personas en los ámbitos de competencia e integridad, obtenida de estudios psicotécnicos, toxicológicos y de evolución patrimonial, permite establecer una percepción clara del grado de confianza temporal respecto al comportamiento y actividades futuras de las personas”.*²²

En caso de haber sido seleccionados y acreditar las pruebas, el aspirante debe tomar el “Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior” donde aprenderán temas vinculados al despacho aduanero, marcos legales, acondicionamiento físico, técnicas de seguridad y el uso de armas.²³ Finalmente con la acreditación del curso el nuevo OCE es incorporado a una de las 49 aduanas del país de acuerdo a las necesidades o urgencias con respecto al personal requerido.

²¹ Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)– Servicio de Administración Tributaria (SAT)- Convocatoria para el Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior. Requisitos. Descripción. http://www.sat.gob.mx/trabajaenaduanas/Paginas/documentos/convocatoria_oces.pdf

²² Véase: SHCP-SAT - Inicio - Portal Anticorrupción - Acciones Anticorrupción - Evaluación De Confiabilidad. Conceptos: Evaluación de la confiabilidad. Última modificación: 21/octubre/2013, 11:40, información vigente. http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_5953.html

²³ Véase: SHCP –SAT - Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior 2015. http://www.sat.gob.mx/trabajaenaduanas/Paginas/documentos/programa_formativo.pdf

El programa formativo se divide en diez módulos de estudio que van desde el marco estructural del SAT y de las aduanas; hasta el despacho de pasajeros; mercancías; vigilancia y observación; uso de medios de inspección no intrusiva; realización de entrevistas; manejo de situaciones diversas; y seguridad. Teniendo un entrenamiento y alistamiento previo de los procesos más comunes que suceden dentro del despacho de comercio exterior, con el objetivo de que el personal tenga un conocimiento homologado de las aduanas y sus procesos, de modo que pueda ser asignado a cualquiera de estas tareas. Mientras que, al mismo tiempo, se busca que el personal pueda moverse o cambiar de adscripción entre las 49 aduanas del país en caso de ser necesario. Este método que es comúnmente utilizado como medida de seguridad para contrarrestar la corrupción y los conflictos de interés que pudieran surgir al pasar mucho tiempo dentro de una misma aduana.

3.1.5 - Obligaciones de los Oficiales de Comercio Exterior.

Las obligaciones y las funciones que debe cubrir el OCE se expanden a lo largo de diversos marcos legislativos, pero se concentran especialmente en el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria (RISAT). Sin embargo, antes de indicar cuáles son dichos deberes, debemos hacer hincapié en un asunto de gran importancia: La figura del Oficial de Comercio Exterior es virtualmente inexistente en los marcos regulativos mencionados.²⁴ Las obligaciones, funciones y responsabilidades que debe cubrir el OCE fueron trasladadas desde una figura ya existente y que se manifiesta en las respectivas normas y marcos legislativos. Es decir, que las funciones que deben hacer valer los Oficiales de Comercio Exterior actualmente, están especificadas y existen formalmente pero para otra figura legal denominada: “verificador”.

La razón de traspasar las funciones de una figura a otra fue resultado de la dinámica de la actualización y depuración de las aduanas en el reemplazamiento del personal que antiguamente laboraba en ellas. Fue necesario crear una nueva figura que operara dentro de las instancias reguladoras del comercio y que fuera armónicamente coherente con el reciente impulso de la generación de aduanas modernas, impulsada principalmente por el plan de modernización y las aduanas modelo. Los recién creados OCEs requerían de un marco normativo de emergencia que indicará cuáles eran sus funciones concretas, sin embargo, las necesidades por cubrir las expectativas y los recién arrancados planes de modernización de las aduanas avanzaron mucho más rápido que la creación de un marco regulativo exclusivo para las oficiales de comercio exterior, un fenómeno que no resulta extraño si observamos que la lógica del mundo actual tiene la misma tendencia en diversos niveles. Dicha problemática se manifiesta hasta fechas recientes, pues el OCE debe cumplir sus funciones y obligaciones de acuerdo a la figura del verificador en el marco del comercio exterior.

“...el Reglamento Interior del SAT no contempla a los oficiales de comercio exterior como funcionarios públicos. En su lugar reconoce a verificadores, título que lleva el gafete de

²⁴ La figura del Oficial de Comercio Exterior se manifiesta solo por dos ocasiones en el Reglamento Interior del SAT (RISAT). Sin embargo, en ninguna de esas menciones se especifica actividad o responsabilidad alguna que deban llevar a cabo. Los OCEs solo son mencionados como parte del personal que integra las diversas administraciones generales del SAT.

*los nuevos funcionarios. A pesar de la incongruencia el SAT asegura que las actividades de los oficiales de comercio no están fuera de la ley, pues todas las funciones que realizan son homologas a las de los verificadores...”*²⁵

Los Oficiales de Comercio Exterior fueron incluidos en el RISAT, en las modificaciones que sufrió dicho reglamento el 29 de abril del 2010 en el Diario Oficial de la Federación. Las únicas menciones que se hacen al respecto de los OCEs, son para designarlos como integrantes del múltiple personal que forma parte de las diversas administraciones generales del SAT y como sujetos susceptibles a evaluaciones y sanciones.²⁶ Sin embargo, a pesar de haber sido incluidos, no hay designación alguna con respecto a facultades propias, atributos, responsabilidades o deberes dentro del reglamento. Esta situación sigue mostrándose hasta fechas presentes y no ha sido superada, inclusive en la última y más reciente modificación que sufrió el RISAT en la presente administración.²⁷

Hasta hace apenas unos años, la figura del OCE ni siquiera figuraba en la lista de personal que podía laborar dentro de las administraciones del SAT.²⁸

La “inexistencia” de los OCEs en el RISAT es un hueco de grandes magnitudes que tiene implicaciones no solo en las atribuciones que debe hacer valer el oficial. El OCE no está siquiera definido y sus funciones son heredadas de otra figura homologa del comercio exterior, haciéndolo una especie de híbrido que deja muchos márgenes de acción a criterio y percepciones propias a escenarios y situaciones determinadas. El vacío que esto genera, pretende llenarse con la supletoriedad de leyes o de figuras que están mencionadas en otros marcos legislativos. De poco servirá la creación de nuevos elementos y nuevas figuras, si estas no se encuentran reguladas, legisladas y especificadas dentro de un cuadro normativo específico. Se corre el riesgo de que sin importar cuantos “nuevos operadores” o “iniciativas de modernización” de aduanas existan, los problemas seguirán estando presentes cuando no se actualizan las normas o leyes que los manifiestan, determinan, que les dan camino, jurisdicción, delimitación, legitimidad y congruencia en sus acciones.

²⁵ Redacción. Denuncian Precariedad Laboral en las aduanas. Acusan Irregularidades, *El Universal*, 02 enero 2010, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/76291.html>, acceso 14 mayo de 2016.

²⁶ Véase: Artículo 11 del RISAT, sección LXXXVII – Diario Oficial de la Federación- 29 de abril 2010 - DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5141077&fecha=29/04/2010, acceso 13 de mayo de 2016.

²⁷ Véase: RISAT del año 2015- emitido por el presidente Enrique Peña Nieto. Secretaría de Gobernación - Diario Oficial de la Federación (DOF) – 24 agosto 2015- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404927&fecha=24/08/2015, acceso 23 de mayo de 2016.

²⁸ En el RISAT anterior, perteneciente al año 2007 expedido por el presidente en turno, Felipe Calderón Hinojosa, la figura del Oficial de Comercio Exterior es inexistente. Véase: Diario Oficial de la Federación (DOF) – 22 de octubre 2007- DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n154.pdf>, acceso 28 de mayo de 2016.

Estos vacíos empiezan a manifestarse y se muestran como una compleja cadena de entorpecimientos en las aduanas. A pesar del enorme gasto y esfuerzo que el gobierno mexicano está haciendo al respecto, en la depuración las instituciones y el personal seleccionado que se hará cargo de la regulación del comercio exterior, los vacíos de fondo hacen estragos en los avances que se han logrado obtener. Llevando al SAT y a la AGA a escenarios donde se han denunciado y destituido a cuerpos enteros de recién admitidos OCES por problemas de corrupción.

“El Servicio de Administración Tributaria (SAT) denunció a 534 funcionarios de esta dependencia ante el Ministerio Público y al Órgano Interno de Control durante el primer semestre de 2013, debido a detectó en ellos un ejercicio indebido de sus funciones...casi la mitad de las averiguaciones correspondieron a la Administración General de Aduanas. Al interior del AGA se reportaron 252 denuncias contra funcionarios...”

...Las anomalías que se hallaron en los empleados de las aduanas estuvieron ligadas principalmente con delitos relacionados con el peculado, ejercicio indebido de servidor público, uso de documento falso, y equiparable al contrabando”²⁹

“La AGA detectó funcionarios que incumplen con el encargo encomendado. Algunos oficiales de comercio exterior carecen de las aptitudes que requiere su posición.

El administrador general de Aduanas...confirmando que se investiga a oficiales de comercio exterior por presuntas actividades ilegales como corrupción.

Explico que diversos errores en la aplicación del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, han llevado a la contratación de funcionarios que realizan actividades ilícitas denunciadas por la AGA ante la Procuraduría General de la República (PGR)...

...Hasta el 30 de noviembre (2010) dejaron su puesto 150 oficiales de comercio exterior, equivalente al 10% de los funcionarios contratados a esa fecha...”³⁰

De acuerdo con la convocatoria para el proceso de selección para ingresar al Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior, las principales funciones del OCE son:

1. *“Revisar la documentación y medios de transporte de carga que ingresan al país vía aérea, terrestre o marítima, verificando el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y la correcta aplicación de la normatividad en materia de comercio exterior.*
2. *Realizar la revisión de equipaje y documentación de pasajeros procedentes del extranjero vía aérea, terrestre y marítima, recibiendo las declaraciones aduaneras, brindando orientación, asesoría a los usuarios y en su caso realizar el cálculo y cobro de impuestos al comercio exterior.*

²⁹ Mario Alberto Verduzco. Limpian SAT; indagan a 534 funcionarios, *El Universal*, 06 de agosto 2013, México, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/-39limpian-39-sat-indagan-a-534-funcionarios-940497.html>, acceso 19 de junio de 2016.

³⁰ Manuel Lombrera. Aduanas investiga actos de corrupción, *El Universal*, 09 febrero 2010, México, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/77237.html>, acceso 20 junio de 2016.

3. *Vigilar las instalaciones a través de patrullajes y recorridos físicos, así como controlar los accesos de las mismas brindando seguridad al personal involucrado en las actividades de la Aduana.*
4. *Efectuar la revisión física y documental de embarcaciones, vehículos, furgones y contenedores que transportan mercancía de comercio exterior a fin de detectar mercancías prohibidas, ocultas y/o no declaradas con ayuda de equipo especializado.*
5. *Realizar procedimientos de puesta a disposición ante el Ministerio Público Federal, de los infractores y mercancías objeto de alguna conducta delictiva, elaborando las actas y partes informativos correspondientes.*
6. *Llevar a cabo la guarda y custodia de mercancías de comercio exterior.*³¹

Después de haber concluido el programa formativo en materia de comercio exterior, los recién egresados OCEs reciben habitualmente una guía denominada: Guía rápida para la operación aduanera, en dicha guía se especifican también las funciones del OCE y el fundamento legal sobre el cual se sustentan. La guía entregada a la tercera generación de OCEs cita textualmente el siguiente testimonio:

*“Funciones del OCE y su fundamento legal conforme al cargo de Verificador. RISAT artículos 13 y 11”*³²

A raíz de las modificaciones que ha sufrido el RISAT con el paso del tiempo, el fundamento legal, los artículos y las fracciones donde se especificaban las funciones de los OCE (que siguen basándose en la figura del verificador) han cambiado también. El siguiente cuadro resume las obligaciones y funciones que debe cubrir el OCE y el sustento legal sobre el que se establecen de acuerdo al RISAT de 2015.

Cuadro 1 - Las funciones del OCE bajo la figura del verificador y su sustento legal de acuerdo al RISAT.

Función general del OCE.	Marco Legal/ Competencia.
Actuación conforme a valores.	Códigos de Conducta (SAT/AGA)
Servicio e imagen profesional.	
Cumplimiento de los objetivos institucionales.	

³¹ Convocatoria para el Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior, *ibid.*

³² Guía Rápida para la Operación Aduanera – Oficial de Comercio Exterior-2012- SHCP-SAT- Aduana México. Funciones del OCE y su fundamento legal conforme al cargo de verificador. Pág. 12.

Resolver situaciones difíciles.	
Reconocimiento Aduanero y determinación del valor de las mercancías.	RISAT 2015- Artículo 19 – Fracciones: XLVI, LXIII, LIX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 -Fracciones: XXXIV, XXVII, LXVII).
Verificación de mercancías de comercio exterior en transporte.	RISAT 2015- Artículo 19 – Fracción XLVII (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 - Fracción: X).
Verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones.	
Actos de Vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales para la entrada al territorio nacional y la salida de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos derivados.	RISAT 2015-Artículo 19- Fracciones: XLVII y XLVIII (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: X y LX).
Vigilancia y custodia de recintos fiscales y fiscalizados; así como la inspección y vigilancia de mercancías.	RISAT 2015- Artículo 19- Fracciones: XLIV, XLVII y XLVIII (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: X, XI y LX).
Embargo precautorio de mercancías que no cumplan las obligaciones fiscales.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracción: LX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: XII).
Embargo precautorio de cantidades en efectivo, órdenes de pago, cheques, documentos por cobrar, cuya declaración haya sido omitida.	
Retención, persecución, embargo precautorio o aseguramiento de mercancías de comercio exterior, incluidos vehículos de transporte.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracción: LXI (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: LVIII).
Detección de ilícitos y colaboración institucional.	RISAT 2015 – Artículo 22 – Fracción XXV (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: XXXIX).
Revisión y modulación de pedimentos	RISAT 2015- Artículo 19 –Fracción: XLV (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: XVIII).
Aplicación de franquicias y exenciones a favor de pasajeros y menajes	RISAT 2015 – Artículo 19 –Fracción: LXIX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: XLI).
Vigilar la importación o internación temporal de vehículos.	RISAT 2015 –Artículo 19 –Fracción: LXXX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –

	Fracción: XLII).
Determinación de contribuciones.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracciones: LXII y LXIX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracciones: XLI y LIX).
Despacho de pasajeros.	RISAT 2015 –Artículo 19 – Fracción: LXXIX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: XL).
Inspección vehicular de equipajes, aeronaves y embarcaciones.	RISAT 2015 –Artículo 19 – Fracción: XLVIII (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: LX).
Vigilar la entrada y salida de mercancías y medios de transporte e inspección.	RISAT 2015 –Artículo 19 – Fracción: XLVIII y Artículo 25 -Fracción: L (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: X y LX).
Vigilar el despacho aduanero.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracción: LXXIX y Artículo 25 -Fracción: L (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: X y XL).
Detectar mercancías ocultas o no declaradas.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracciones: LX y LXI y Artículo 22 – Fracción XXV (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: XII, XXXIX y LVIII).
Imposición de sanciones.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracciones: XLV, XLVIII y LXXIX (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 –Fracciones: XVIII, XL y LX).
Poner a disposición de la aduana las mercancías embargadas para su control y custodia.	RISAT 2015 – Artículo 19 – Fracción: LXI (anteriormente RISAT 2007- Artículo 11 – Fracción: LVIII).
Funciones en general.	Artículo 21 del RISAT 2015 (Anteriormente Artículo 13 del RISAT 2007)

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de las Funciones del OCE y su fundamento legal conforme al cargo de verificador extraído de la Guía Rápida para la Operación Aduanera. Comparativo actualizado con información del RISAT del 2015 –DOF 24 agosto 2015 y del RISAT del 2007 -DOF22 de octubre 2007.

Así, en conclusión, el programa formativo que imparte el SAT y la AGA con ayuda de las fuerzas armadas y enseña el uso de los medios de inspección no intrusivos que son recurrentemente utilizados en los procesos de despacho de mercancías de comercio exterior, como parte del plan de modernización de aduanas también capacita a los recién aceptados OCEs en temas de fiscalización y procesos aduanales; y entrena a los aspirantes en temas de defensa, manejo de situaciones complejas y el uso de armamento.

Después de haber atravesado por un complejo proceso de selección y acabar el curso formativo, los OCEs son asignados a una de las 49 aduanas del país, dependiendo del tipo de necesidad laboral o de personal existente. Una vez en ellas, se les indica cuáles serán las obligaciones específicas a cubrir de acuerdo al tipo de aduana al que sean establecidos. No olvidemos que dichas obligaciones están respaldadas normativamente en un reglamento

interno, pero fueron “transferidas” por medio de otra figura aduanera existente llamada: verificador.

3.2 - Las condiciones laborales de los OCEs, la corrupción y el contrabando.

“...El principal blanco de la corrupción o la intimidación de las organizaciones de traficantes de drogas es la policía en su sentido más amplio, incluyendo a agentes aduaneros y otros reguladores, y al sistema de justicia...”
John Bailey³³

3.2.1 - El Contrabando

Los medios de inspección no intrusiva ciertamente limitan, previenen y detienen el contrabando de mercancías ilícitas de muchas maneras con su avanzada tecnología. Desafortunadamente, los métodos para eludir los reglamentos y leyes del comercio exterior a fin de conseguir el paso de narcóticos, mercancías, armas, precursores, dinero y piratería por otros medios se han diversificado de igual o mayor modo. Las estrategias empleadas para lograr el contrabando se han vuelto sumamente elaboradas y originales, rebasando en muchos sentidos la capacidad de reacción de las autoridades en general y no únicamente de las aduanas. En términos generales existen dos tipos de contrabando:

- **El contrabando regio, bronco o abierto** – Se refiere al ingreso o salida de mercancía del territorio nacional, sin ser presentadas ante alguna autoridad aduanera competente, ya sea que se de en los lugares habilitados (puertos, aduanas, recintos fiscales) o en sitios no habilitados para ese fin (playas, costas, pasos de frontera, ríos). El objetivo es eludir el pago de impuestos o derechos y evadir todo tipo de revisión mercantil. En pocas palabras, se trata de la internación o extracción de mercancías de modo clandestino o por sitios no autorizados.
- **El contrabando técnico** – Consiste en el ingreso o salida de mercancías del territorio nacional a través de documentos legales que contienen información fraudulenta o la omisión de esta, a fin de alterar el testimonio que se presenta ante la autoridad. Es un método común para subvaluar mercancías en las fracciones arancelarias o evadir el cumplimiento de requisitos legales necesarios, o el uso de documentos falsos afín de obtener ciertos beneficios, triangulación de mercancías. Se trata prácticamente de la evasión del pago total o parcial de las contribuciones o eludir las restricciones no arancelarias.³⁴

Entre los métodos más comunes para el contrabando regio o abierto está el uso de túneles subterráneos que atraviesan de un país a otro y que habitualmente se encuentran en la

³³ John Bailey. Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México, organizaciones de tráfico de drogas y gobernanza democrática, Editorial Debate, México, 2014, p. 181.

³⁴ Para más información con respecto al contrabando véase: Código Fiscal de la Federación- Artículo 102 y 103.

frontera norte del país, o el uso de aviones ligeros no tripulados. Recientemente el uso de drones se ha sumado a la lista como método para el paso de narcóticos, ya que por su tamaño y altitud alcanzada estos no logran ser detectados por medio de un radar convencional. Como lo que sucedió en Otay, Tijuana³⁵ o Nogales, Sonora.³⁶

3.2.2 - Condiciones laborales de los OCEs

Estos fenómenos se presentan de cara a los nuevos OCEs que difícilmente están en las mejores condiciones para laborar y llevar a cabo sus obligaciones, lo que se traduce en una sucesión de problemas de desempeño, eficiencia y compromiso. Los problemas estructurales que se manifiestan desde el desempeño del OCE como el elemento más básico de las aduanas, así como las dificultades a las que se debe enfrentar en su cometido habitual incluyen:

- Su virtual “inexistencia” en un marco regulativo;
- La transferencia de labores y responsabilidades desde otra figura homologa;
- Responsabilidades abiertas a interpretaciones y criterios variados que generan acciones y aplicaciones diversas de la ley.
- Salario insuficiente para la cobertura de sus necesidades;
- Recurrentes pruebas de confianza;
- Circulación constante a través de distintas aduanas (como método de combate a la corrupción) así como;
- Evidentes extorsiones y amenazas por parte del crimen organizado.³⁷

En conjunto todas estas situaciones representan puertas de entrada para la corrupción y la descomposición del funcionario público encargado de la seguridad inspectora. El alcance de estas manifestaciones puede nulificar por completo todo tipo de avance tecnológico disponible para combatir el contrabando y otros delitos. Las condiciones laborales de los OCEs dentro de las aduanas han servido paralelamente como un incentivo para la alta desertión de personal, muchas veces a unos cuantos días de apenas haber concluido el programa formativo en materia de comercio exterior. Los horarios que deben cubrir, la carga comercial y el despacho de mercancías, pasajeros y equipaje, así como los riesgos que asumen al momento de ser asignados a determinadas aduanas, no son equivalentes a la

³⁵ Laura Sánchez Ley. "Ejército halla túnel clandestino en Tijuana", *El Universal*, México, 07 de abril de 2015, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/ejercito-halla-tunel-clandestino-en-tijuana-1090568.html>, acceso 24 de mayo de 2016.

³⁶ Daniel Sánchez. "Pequeño colapso de tierra deja al descubierto “narco túnel” en Sonora" *Excelsior*, 10 febrero de 2015, México, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/10/1007591#.VNvu4cSeY2s.email>, acceso 12 de junio de 2016.

³⁷ Redacción. "Matan a funcionario aduanal en Lázaro Cárdenas", *La Prensa*, México, 25 de abril de 2012 disponible en <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2518999.htm>, acceso 28 de junio de 2016.

retribución económica o el salario que perciben. Lo que los conduce a cometer actos de corrupción o el abandono de sus tareas.³⁸

Las jornadas laborales en las aduanas varían dependiendo la cantidad de carga que reciben, el personal disponible y el tipo de la misma. En ciertas aduanas éstas alcanzan las 12 horas seguidas y al tratarse de puntos de internación de comercio exterior las operaciones nunca se detienen. Lo que significa que hay turnos matutinos, vespertinos y nocturnos. Los cambios de rol en los turnos y las necesidades de la aduana someten al OCE a cambios drásticos de horario que se notan en menos días de descanso o muy variados y salteadas jornadas de trabajo. (*Véase anexo informativo – Figura 1 -Rol de trabajo de la aduana*)

El sueldo percibido, el cual no resulta suficiente para mantener un estilo de vida adecuado (sobre todo en los casos en los que el OCE debe hacerse cargo de una familia), así como la escasez de incentivos laborales que no corresponden y no van de acuerdo a las actividades realizadas y riesgos asumidos; hacen posible la presencia de actos de corrupción sin importar que tan riguroso haya sido el entrenamiento previo o el proceso de selección. Adicionalmente, se debe señalar también que la mayoría de los OCEs no poseen un contrato definitivo al momento de ser empleados, sino que son contratados de forma temporal y con renovaciones cada determinado lapso de tiempo, lo que les impide saber con certeza si están generando antigüedad o si gozaran de ciertas prestaciones. En cuanto a las jornadas laborales algunos OCEs denuncian jornadas de doce horas, mientras que el SAT argumenta que estas no son mayores a las ocho horas.

Al ser asignados a aduanas que generalmente no están cerca de su domicilio a fin de evitar los conflictos de interés y combatir posibles brotes de corrupción, el OCE debe buscar una nueva locación donde reubicarse y vivir. Desafortunadamente esta medida sitúa al oficial de comercio en una disyuntiva de vida importante, pues la notificación del movimiento de una aduana a otra es entregada con poco tiempo de anticipación y en la mayoría de los casos el aviso de cambio de adscripción de aduana tiene una naturaleza de urgencia. Eso sin aludir el poco apoyo que se recibe en este proceso o lo tardado y burocrático que puede ser. El salario regular que percibe el OCE no es suficiente para cubrir los gastos que implica moverse de una aduana, y en los escenarios donde el OCE debe hacerse cargo de una familia eleva el grado de dificultad, sobre todo cuando la familia se ve afectada en su vida cotidiana y en su establecimiento. La generación de un patrimonio propio es visto como un objetivo fuera de alcance, lo que obstaculiza el compromiso a la institución y aporta a la tasa de desertión en la institución. Volviendo así, lo que originalmente era un método para combatir la corrupción, en un obstáculo que dificulta la permanencia del personal en las aduanas. “...*Oficiales de comercio exterior que pidieron el anonimato dijeron que el sueldo es insuficiente para conservar su nivel de vida y el de su familia, por lo que en la frontera norte se ven obligados a rentar habitaciones o departamentos que pertenecen a traficantes de mercancía.*”³⁹

³⁸ Manuel Lombrera. "Denuncian precariedad laboral en las aduanas", *El Universal*, México, 02 enero de 2010, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/76291.html>, acceso 23 de junio de 2016.

³⁹ Manuel Lombrera. "Persisten los actos de corrupción en las aduanas", *El Universal*, México, 02 de enero de 2010, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/34188.html>, acceso 5 de junio de 2016.

La alta tasa de deserción aduanera se refleja subsecuentemente como un gigantesco traspié en la voluntad del SAT y la AGA de buscar al personal adecuado que trabaje en las aduanas. El gasto y el esfuerzo en el que incurre el gobierno se vuelve virtualmente obsoleto en cuanto a la asignación del nuevo personal en las aduanas como parte del proceso de combate a la corrupción. El proceso que se exhibe desde el momento de la selección del personal con todos los filtros de depuración y las pruebas de confianza; el programa formativo en materia de comercio exterior (que incluye los gastos de alimentación y estancia); y la capacitación en el uso de medios de inspección no intrusiva, resulta ser un sumario selectivo con costos muy elevados, en comparación a los beneficios que se obtienen, debido al abandono y la deserción misma y la corrupción que se presenta nuevamente a raíz de las condiciones laborales mencionadas. Lo que encierra un peligro potencial de que cada vez exista mayor cantidad de personas que poseen información delicada de los procesos aduanales y las capacidades reales de los medios de inspección no intrusiva y la posibilidad de que dicha información caiga en las manos equivocadas y sea usada para fines ilícitos.

Por otra parte, las responsabilidades que deben cubrir los OCEs están continuamente abiertas a interpretaciones y criterios variados que generan acciones y aplicaciones diversas de la ley. Esto se refleja de forma común en los procesos aduanales que cambian de un lugar a otro situación que se manifiesta mayoritariamente sobre todo en la clasificación arancelaria de las mercancías. Ello se convertirá en actos de discrecionalidad por parte de los OCEs, alcanzando los casos donde lo que resulta legal para una aduana no lo es para otra. En palabras de Ignacio Martínez “...*Hasta para clasificar un producto se aplican distintas visiones entre los oficiales de comercio exterior del SAT que operan en las aduanas...Por ejemplo, a la hora de clasificar un multifuncional, escáner o teléfono, los oficiales de comercio exterior de cada aduana a veces ubican en distintas fracciones arancelarias al mismo producto*”.⁴⁰

3.2.3 - La Franquicia y el equipaje

Otro ejemplo de aplicaciones de criterios diferentes en la ley se presenta en la composición de la franquicia y el equipaje de los pasajeros. Lo cual se encuentra especificado en las Reglas Generales de Comercio Exterior (RGCE), en la regla 3.2.3. La franquicia consta de un excedente de mercancías con respecto al equipaje que se les otorga a los pasajeros, sin la necesidad de pagar algún tributo.

“...El equipaje deberá ser portado por los pasajeros, y además podrán introducir las mercancías que excedan de su equipaje como franquicia, conforme a lo siguiente:

- I. Cuando el pasajero ingrese al país por vía terrestre: mercancías con valor hasta de 300 dólares o su equivalente en moneda nacional o extranjera.*

⁴⁰ María Saldaña. "Operan criterios diferentes en las 49 aduanas del país", *El Universal*, México, 09 de agosto de 2015, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/2015/07/9/operan-criterios-diferentes-en-las-49-aduanas-del-pais>, acceso 17 de junio de 2016.

II. *Cuando el pasajero ingrese al país por vía aérea o marítima: mercancías con valor hasta de 500 dólares o su equivalente en moneda nacional o extranjera...*⁴¹

La franquicia les permite a los pasajeros introducir mercancía que exceda su equipaje hasta por los montos de 300 dólares cuando se ingrese por vía terrestre o 500 dólares cuando el pasajero ingrese por vía aérea o marítima. Es decir, que si un pasajero trae mercancía que no corresponda a su equipaje puede hacer uso de esta franquicia y pasar su excedente sin pagar impuestos hasta por los montos especificados de acuerdo a como haya ingresado al territorio nacional. La franquicia, sin embargo, si posee restricciones y condiciones en su aplicación, ya que esta no puede hacerse válida cuando el excedente del pasajero incluye tabaco o alcohol.

*“...Los pasajeros acreditarán el valor de las mercancías que forman parte de su franquicia, con la documentación comprobatoria que exprese el valor comercial de las mismas. Al amparo de las franquicias previstas..., no se podrán introducir bebidas alcohólicas y tabacos labrados, ni combustible automotriz, salvo el que se contenga en el tanque de combustible del vehículo que cumpla con las especificaciones del fabricante...”*⁴²

La regla 3.2.3 detalla también que la mercancía del equipaje puede ser nueva o usada, lo cual es ignorado por un monto considerable de los pasajeros que ingresan al país.

*“...Para los efectos de los artículos 61, fracción VI, de la Ley, 98 y 194 del Reglamento, las mercancías nuevas o usadas, que integran el equipaje de los pasajeros en viajes internacionales, ya sean residentes en el país o en el extranjero, así como de los pasajeros procedentes de la franja o región fronteriza con destino al resto del territorio nacional son las siguientes...”*⁴³

En el tema de la aplicación de la ley en despacho de los pasajeros, de su equipaje y su franquicia, los OCEs caen en una situación similar, donde la aplicación de la ley, así como los usos y costumbres de cada aduana de acuerdo a los criterios que prevalezcan en ella, hacen que determinadas mercancías formen parte del equipaje o de la franquicia de los pasajeros y sean libres de impuestos y otras tantas sean sujetas a tributación. Fenómeno que es alimentado también por el desconocimiento del pasajero de que conforma su equipaje, que mercancía puede ser exenta de impuestos a través de su franquicia, y la mercancía que no goza de este beneficio.

3.2.4-Resultados de las condiciones laborales y la corrupción

⁴¹SHCP –SAT- Reglas Generales de Comercio Exterior para 2016 - Compiladas a la Primera Resolución de modificaciones publicada en el DOF el 9 de mayo de 2016. Regla 3.2.3 –Franquicia de pasajeros. http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/reglas_comercio_exterior_2016.aspx

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

Los OCEs presentan una dinámica de “dualidad moral” similar a la que se presenta en los casos policiacos, donde la cultura informal del funcionario colisiona de frente a la imagen que debe proyectar. La antropóloga María Eugenia Suarez de Garay utiliza el concepto de “doble institucionalidad” para referirse a este fenómeno. En un escenario con muchas similitudes, el nuevo OCE tolera y practica la corrupción a la vez que genera niveles de lealtad personal hacia sus superiores cuando observa comportamientos de tales características. Esa cultura informal se enfrenta a cualquier iniciativa de profesionalismo, de tal modo que, sin importar los filtros o los procesos de selección, el OCE “reconfigurara” su postura de acuerdo a las practicas internas que observe. Sobre todo, en aquellos casos en los que los funcionarios se perciban vulnerables frente a salarios bajos y beneficios laborales insuficientes.⁴⁴ Llegando a situaciones donde los recién acreditados OCEs después de finalizar el curso preparativo en materia de comercio exterior, buscan ser colocados en alguna aduana fronteriza con el objetivo de generar algún tipo de riqueza o beneficio de forma ilegal, para después renunciar a su cargo.

“El abuso de autoridad, el cohecho, enriquecimiento ilícito y contrabando son los principales delitos que dejaron la administración pasada al interior del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Administración General de Aduanas (AGA), según refiere un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda. Hasta el año pasado (2012), se denunció ante el Ministerio Público a 38 servidores públicos y ante el órgano interno de control a 622 de diversas áreas del SAT y Aduanas... Sin embargo, las mayores irregularidades y delitos los tiene la Administración General de Aduanas. Hay denuncias penales de 13 empleados de las diferentes aduanas y 238 demandas ante el órgano interno de control...”⁴⁵

La realidad del fenómeno rebasa en muchos sentidos los valores, ideales, cursos de profesionalismo, instituciones y autoridades. Por lo que el reto para la administración de aduanas es mayúsculo y requiere acciones terminantes más que paliativas.

3.3 - Ubicación y tipos de las aduanas mexicanas

A continuación se ofrece un cuadro que expone las administraciones aduanales en México, las cuales ascienden a 49:

⁴⁴ La Antropóloga María Eugenia Suarez de Garay utiliza el concepto de “doble institucionalidad” para referirse a este fenómeno. “...usa el concepto de doble institucionalidad para contrastar la cultura informal que rige la conducta de la policía frente a su imagen pública. La cultura informal fomenta la lealtad personal de los oficiales hacia sus superiores y tolera la ilegalidad y la corrupción. Tal cultura se resiste a los esfuerzos en pro del profesionalismo. De modo que, por ejemplo, los cadetes de policía pueden recibir capacitación adecuada en las técnicas y conductas éticas apropiadas, pero siempre resocializan en el marco de la cultura interna. Los incentivos del mercado respecto a la corrupción son preponderantes en tanto oficiales con salarios miserables y beneficios laborales raquíticos responden a los sobornos...” – Citado de: John Bailey. *op. cit.* p. 30.

⁴⁵ Leonor Flores. "SAT y aduanas heredaron delitos". *El Economista*, México, 08 de agosto de 2013, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/07/08/sat-aduanas-heredaron-delitos>, acceso 20 de julio de 2016.

Cuadro 2 – Distribución de las aduanas de México.

<i>Ubicación geográfica.</i>	Aduana y ubicación estatal.	Adscripciones, secciones, municipios o puntos de internación asignados.
<i>19 aduanas en la frontera norte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Agua Prieta – Sonora. • Ciudad Acuña – Coahuila. • Ciudad Camargo – Tamaulipas. • Ciudad Juárez – Chihuahua. • Ciudad Miguel Alemán – Tamaulipas. • Ciudad Reynosa – Tamaulipas. • Colombia – Nuevo León. 	<p>Agua Prieta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Agua Prieta, Bacadéhuachi, Bacerac, Bavispe, Cumpas, Divisaderos, Fronteras, Granados, Huachinera, Huásabas, Moctezuma, Nácori Chico, Nacozari de García y Villa Hidalgo (Sonora). <p>Ciudad Acuña:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Acuña, Cuatro Ciénegas, Lamadrid, Múzquiz, Nadadores, Ocampo, Sacramento, San Buenaventura y Sierra Mojada (Coahuila). <p>Ciudad Camargo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Camargo y Gustavo Díaz Ordaz (Tamaulipas). <p>Ciudad Juárez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guadalupe-Tornillo (Chihuahua). • Puente Internacional Zaragoza Isleta (Chihuahua). • San Jerónimo-Santa Teresa (Chihuahua). • Aeropuerto Internacional Abraham González (Chihuahua). <p>Ciudad Miguel Alemán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera de Guerrero (Tamaulipas). <p>Ciudad Reynosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección aduanera Las Flores (Tamaulipas). • Río Bravo-Donna (Tamaulipas). • Aeropuerto Internacional General Lucio Blanco (Tamaulipas). • Anzaldúas (Tamaulipas). <p>Colombia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Agualeguas, Anáhuac, Bustamante, Cerralvo, Dr. Coss, Gral. Treviño, Higueras, Lampazos de Naranjo, Los Aldamas, Los Herreras, Melchor Ocampo,

	<ul style="list-style-type: none"> • Matamoros – Tamaulipas. • Mexicali- Baja California. • Naco - Sonora. • Nogales - Sonora. • Nuevo Laredo – Tamaulipas. • Ojinaga – Chihuahua. • Piedras Negras – Coahuila. • Puerto Palomas – Chihuahua. • San Luis Río Colorado – Sonora. 	<p>Mina, Parás, Sabinas Hidalgo, Vallecillo y Villaldama, (Nuevo León).</p> <p>Matamoros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puerto el Mezquital (Tamaulipas). • Lucio Blanco-Los Indios (Tamaulipas). • Aeropuerto Internacional General Servando Canales (Tamaulipas). • la Ferroviaria de Matamoros (Tamaulipas). <p>Mexicali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Algodones (Baja California) • San Felipe (Baja California). <p>Naco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Aconchi, Arizpe, Bacoachi, Banámichi, Cananea, Huépac, Imuris, Naco, San Felipe de Jesús y Santa Cruz (Sonora). <p>Nogales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Sección Aduanera de Sásabe (Sonora). <p>Nuevo Laredo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estación Sánchez (Tamaulipas) • Aeropuerto Internacional de Nuevo Laredo “Quetzalcóatl” (Tamaulipas). <p>Ojinaga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Allende, Camargo, Coronado, Coyame del Sotol, Jiménez, La Cruz, López, Manuel Benavides, Ojinaga y San Francisco de Conchos (Chihuahua). <p>Piedras Negras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional Plan de Guadalupe (Coahuila). • Río Escondido (Coahuila). <p>Puerto Palomas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Ascensión, Buenaventura, Casas Grandes, Janos, Galeana, Gómez Farías, Ignacio Zaragoza, Madera, Matachí, Nuevo Casas Grandes y Temósachi (Chihuahua). <p>San Luis Río Colorado:</p>
--	---	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Sonoyta - Sonora • Tecate – Baja California. • Tijuana – Baja California. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Municipio de San Luis Río Colorado (Sonora). <p>Sonoyta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • San Emeterio (Sonora). • Sonora (Sonora) <p>Tecate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Municipio de Tecate (Baja California). <p>Tijuana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional Abelardo L. Rodríguez (Baja California). • Mesa de Otay (Baja California). • El Cruce Fronterizo “El Chaparral” (Baja California). • Cruce Fronterizo Puerta México Este (Baja California).
<i>2 aduanas en la frontera sur</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad Hidalgo – Chiapas. • Subteniente López – Quintan Roo. 	<p>Ciudad Hidalgo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ciudad Talismán (Chiapas). • Puerto Chiapas (Chiapas). • Aeropuerto Internacional de Tapachula (Chiapas). • Ciudad Cuauhtémoc (Chiapas). <p>Subteniente López:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional “Chetumal” (Quintana Roo). • Sección Aduanera de Subteniente López II “Chactemal” (Quintana Roo).
<i>17 aduanas marítimas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Acapulco – Guerrero. • Altamira – Tamaulipas. • Cancún – Quintana Roo. • Ciudad del Carmen – Campeche. • Coatzacoalcos – 	<p>Acapulco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional General Juan N. Álvarez (Guerrero). <p>Altamira:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional General Pedro José Méndez (Tamaulipas). <p>Cancún:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puerto Morelos (Quintana Roo). • Aeropuerto Internacional de Cozumel (Quintana Roo.) <p>Ciudad del Carmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera de Seybaplaya, (Campeche). <p>Coatzacoalcos:</p>

	<p>Veracruz.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos Bocas – Tabasco. • Ensenada – Baja California. • Guaymas - Sonora • La Paz – Baja California Sur. • Lázaro Cárdenas- Michoacán • Manzanillo-Colima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Acayucan, Agua Dulce, Catemaco, Chinameca, Coatzacoalcos, Cosoleacaque, Hidalgotitlán, Hueyapan de Ocampo, Isla, Ixhuatlán del Sureste, Jáltipan, Jesús Carranza, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Las Choapas, Mecayapan, Minatitlán, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Oluta, Oteapan, Pajapan, Playa Vicente, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, Santiago Sochiapan, Santiago Tuxtla, Sayula de Alemán, Soconusco, Soteapan, Tatahuicapan de Juárez, Texistepec, Uxpanapa y Zaragoza (Veracruz). <p>Dos Bocas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional C.P.A. Carlos Rovirosa Pérez (Tabasco). • “El Ceibo” (Tabasco). • Cruce Fronterizo Nuevo Orizaba-Ingenieros (Chiapas). <p>Ensenada:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Playas de Rosarito y Ensenada (Baja California). <p>Guaymas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional General Ignacio Pesqueira Garcia (Sonora). • Ciudad Obregón adyacente al Aeropuerto de Ciudad Obregón, (Sonora). <p>La Paz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Santa Rosalía (Baja California Sur). • Loreto (Baja California Sur). • Los Olivos (Baja California Sur). • Pichilingüe (Baja California Sur). • San José del Cabo (Baja California Sur). • Cabo San Lucas (Baja California Sur). <p>Lázaro Cárdenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional Ixtapa-Zihuatanejo (Guerrero). <p>Manzanillo:</p>
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Mazatlán-Sinaloa. • Progreso – Yucatán. • Salina Cruz - Oaxaca. • Tampico-Tamaulipas. • Tuxpan - Veracruz • Veracruz- Veracruz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Armería (Colima). <p>Mazatlán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección aduanera de Topolobampo (Sinaloa) • Aeropuerto Internacional de Culiacán (Sinaloa). <p>Progreso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional Lic. Manuel Crescencio Rejón (Yucatán). <p>Salina Cruz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera del Aeropuerto Internacional de Oaxaca (Oaxaca). <p>Tampico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los municipios de Antiguo Morelos, Ciudad Madero, El Mante, Nuevo Morelos, Ocampo, Tampico y Tula (Tamaulipas). • Los municipios de Pánuco, Pueblo Viejo y Tampico Alto (Veracruz). <p>Tuxpan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sección aduanera de Tuxpan (Veracruz). <p>Veracruz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional General Heriberto Jara Corona (Veracruz).
<p style="text-align: center;"><i>11 aduanas interiores.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México – Ciudad de México. • Aguascalientes - Aguascalientes. 	<p>Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Satélite, para importación y exportación por vía aérea. (dentro de las instalaciones del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México). • Centro Postal Mecanizado (dentro de las instalaciones del Aeropuerto Internacional "Benito Juárez" de la Ciudad de México). <p>Aguascalientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional Lic. Jesús Terán Peredo (Aguascalientes). • Parque Multimodal Interpuerto (SLP). • Aeropuerto Internacional Ponciano Arriaga (SLP). • La Pila-Villa (SLP). • Aeropuerto Internacional General

	<ul style="list-style-type: none"> • Chihuahua – Chihuahua. • Guadalajara - Jalisco. • Guanajuato- Guanajuato. • México – Ciudad de México. • Monterrey – Nuevo León. • Puebla - Puebla. • Querétaro - Querétaro. • Toluca – Edo de México. • Torreón- Coahuila. 	<p>Leobardo C. Ruiz (Zacatecas).</p> <p>Chihuahua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parque Industrial Las Américas (Chihuahua). • Aeropuerto Internacional General Roberto Fierro Villalobos (Chihuahua). <p>Guadalajara:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección aduanera de Puerto Vallarta (Jalisco). • Terminal Intermodal Ferroviaria (Jalisco). <p>Guanajuato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Celaya (Guanajuato). • Aeropuerto Internacional de Guanajuato (Guanajuato). <p>México:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera de importación y exportación de contenedores en la Delegación Azcapotzalco (Distrito Federal). <p>Monterrey:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Internacional General Mariano Escobedo (Nuevo León). • Salinas Victoria A- “terminal ferroviaria” (Nuevo León). • Salinas Victoria B –“Interpuerto” (Nuevo León). • General Escobedo (Nuevo León). <p>Puebla:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección aduanera de Cuernavaca (Morelos). • Aeropuerto Internacional Hermanos Serdán (Puebla). <p>Querétaro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección aduanera de Hidalgo (Hidalgo). <p>Toluca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sección Aduanera de San Cayetano Morelos (Estado de México). <p>Torreón:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto de Torreón (Coahuila).
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Gómez Palacio (Durango). • Aeropuerto Internacional General Guadalupe Victoria (Durango).
--	--	--

Cuadro de elaboración propia con información tomada de: Diario Oficial de la Federación- Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas – Artículo 1ro- martes 17 de noviembre 2015 con inicio de vigencia el día 22 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=03&day=02>, acceso 20 de julio de 2016.

Diario Oficial de la Federación - Segunda sección - Poder ejecutivo -Secretaria de Hacienda y Crédito Público- Acuerdo que modifica el diverso por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas- Artículo único.- Reforma del artículo Primero en las fracciones XVII y XVIII del ACUERDO por el que se determina la circunscripción territorial de las aduanas y las secciones aduaneras de las aduanas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=11&day=17>, acceso 20 de julio de 2016.

SHCP-SAT, Preguntas Frecuentes de las Aduanas Mexicanas, disponible en http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm, acceso 24 de julio de 2016.

3.4- Los medios de inspección no intrusiva

Como ya se mencionó en el primer capítulo, las revisiones no intrusivas se llevan a cabo con la ayuda de equipos especializados que permiten la detección de irregularidades o incongruencias en las mercancías de despacho de comercio exterior, sin la necesidad de una inspección física, evitando la alteración de las mismas al realizar una inspección de forma directa.

El uso de estos dispositivos, permite agilizar el flujo del comercio internacional y proporciona seguridad en determinados niveles. Los equipos de revisión no intrusiva ayudan a optimizar la seguridad nacional al detectar y cortar el paso de mercancías ilícitas que abastecen o sirven de suministro para el crimen organizado o demás actividades fuera de la ley. El objetivo real de estos equipos es modernizar y mejorar la seguridad fronteriza y aduanal de todo tipo (aeroportuaria, terrestre o portuaria) a la par de facilitar el comercio legítimo y el tránsito de personas. Su uso es una práctica común dentro de los procesos aduanales.

Entre las ventajas que proporcionan los medios de inspección no intrusivos se encuentran:

- La reducción de los tiempos de revisión y de despacho tanto de mercancías como de pasajeros.
- La agilización del proceso aduanal completo.
- Incremento de la eficiencia al poder revisar de manera alternativa las mercancías que por su naturaleza son de maniobra compleja.
- Reducción del daño potencial que puede sufrir la mercancía en transporte, al realizar una revisión física.
- Revisión sin la necesidad de apertura de contenedores, cajas o maletas.

- Posibilidad de revisar sitios que normalmente son de difícil acceso u observación.
- Detección de irregularidades y de mercancías ilícitas.
- Apoyo alternativo en la revisión de toda mercancía que haya sido sometida a reconocimiento aduanero.
- Minimizar el riesgo de ingreso de mercancías ilícitas al servir también como medios disuasivos de seguridad.
- Posibilidad de revisar un punto, zona o área en específico que sea motivo de sospecha.

El equipo especializado con el que cuentan las aduanas para llevar a cabo las revisiones no intrusivas son: Rayos “gamma”, rayos “x”, densímetros, endoscopios, telémetros, espejos con extensiones, detectores de radiación, y equipo portátil para medición e identificación de mercancías complejas, entre otros. A continuación, se describirán las características principales de los medios de inspección no intrusivos más comunes dentro de las aduanas.

3.4.1 - Rayos “Gamma”

Los rayos Gamma son un equipo de inspección que generan una imagen de un cargamento determinado, que puede ser transportado en contenedores, cajas de camiones o tirajes de trenes, con el objetivo de verificar que la mercancía que ingresa cumpla con la normatividad establecida. Dentro del equipo que recibieron las aduanas por medio de la Iniciativa Mérida, destacan los portales de rayos gamma VACIS que operan con fuentes de cobalto 60 y cesio 137.

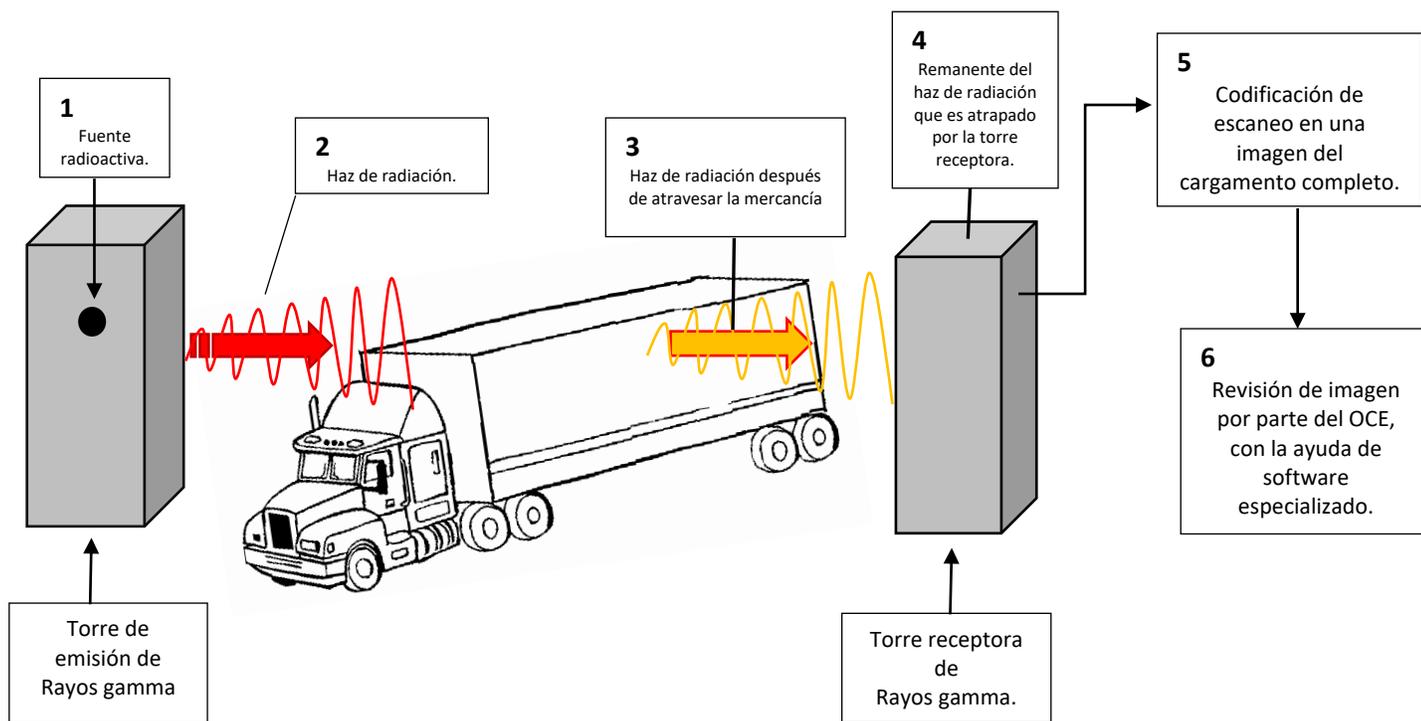
Imagen No.2 – Portales de rayos gamma para el escaneo de mercancía de carga en camiones



Imagen del portal de rayos gamma utilizado para el escaneo de mercancías en contenedores, cajas de tráiler, tolvas o pipas. Extraída de: LEIDOS - Portal VACIS® gamma-ray imaging system. Para más especificaciones del equipo se recomienda ver el informe del mismo, disponible en https://www.leidos.com/sites/default/files/imported/products/security/portal-vacis/portalvacisbrochure_30Jun10.pdf, acceso 13 de julio de 2016.

El diagrama que se presenta a continuación simplifica la forma en que los rayos gamma funcionan y explica el proceso a través del cual se obtienen las imágenes, las cuales son el resultado de un escaneo completo de la mercancía en transporte y que posteriormente serán revisadas por el Oficial de Comercio de Exterior.

Figura 1- Diagrama simplificado del funcionamiento de los Rayos Gamma.



Fuente: Elaboración propia

La mercancía que es transportada a través de contenedores o cajas de camiones es escaneada con la ayuda de una fuente radiactiva que se encuentra resguardada dentro de la torre emisora de rayos gamma. Un detector de movimiento ayuda a la activación de un obturador que permite la salida del haz de radiación que es generado naturalmente por la fuente radiactiva. El haz de radiación es expuesto durante un pequeño lapso de tiempo que persiste mientras hay un objeto en movimiento, normalmente un tráiler con mercancía dentro de un contenedor. Después de que el tráiler pasa por completo y el sensor no detecta más movimiento, el obturador se cierra resguardando nuevamente la fuente radiactiva y el haz de radiación que esta genera.

Posteriormente, el haz de radiación atravesará la mercancía que se encuentra dentro del contenedor y emitirá señales de lectura que serán atrapadas por la torre receptora, es decir, que el haz de rayos gamma cruzara a través del objeto que se encuentre entre la fuente de radiación y la torre de recepción. Una vez que ha penetrado la mercancía o el objeto de escaneo, el haz de radiación será recibido por la torre receptora con una variedad de lecturas distintas de acuerdo a intensidades sobrantes. O, dicho en otras palabras, los

detectores recibirán la cantidad de rayos gamma sobrantes después de atravesar la mercancía, y la medición recibida se codificará en una señal electrónica la cual será transformada en una imagen que podrá ser analizada en una computadora con la ayuda de un software especializado.

Las variaciones en las lecturas recibidas se traducirán en una imagen determinada que señalara las partes o zonas en las que el haz de radiación paso con mayor facilidad o aquellas con las que pasó con mayor dificultad, poniendo en evidencia las zonas en las que existe mayor o menor “densidad” de mercancías o materiales. Cuando una cantidad pequeña de rayos gamma es absorbida por la torre receptora, esto significa que algo de mayor “densidad” se está interponiendo en el camino del haz de radiación. Mientras que de forma inversa, cuando una cantidad elevada de rayos gamma es absorbida por la torre receptora, significa que no existía material, ni objetos que se interpusieran en el camino del haz de radiación, lo que se reflejara posteriormente en la imagen arrojada como zonas con mucha, poca o relativa densidad, según sea el caso.

Existen variaciones en los equipos y las características de los rayos gamma que están dispersos en las aduanas del país. Por una parte hay algunos que son totalmente automatizados; pero por otra existen, otros que requieren de la intervención del conductor del camión para la activación del equipo. También existen otros que funcionan con dos fuentes radiactivas simultáneas, cada una de ellas resguardadas dentro de las torres; lo que implica que ambas torres funcionen como emisoras y receptoras de rayos gamma a la vez. Asimismo, tenemos una única máquina de rayos gamma en forma de cabina y que escanea pallets, en el aeropuerto de la ciudad de México.

El uso de los rayos gamma no se limita únicamente a contenedores arrastrados por camiones o tráileres, existen equipos de esta naturaleza hechos especialmente para el escaneo de contenedores llevados en tirajes de trenes, y que funcionan bajo el mismo principio general. Con sus respectivas modificaciones, estos equipos son capaces de escanear en una sola exhibición el tiraje completo de mercancías que son transportadas por tren, ya sea que se trate de mercancía llevada en contenedores, pipas, tolvas o inclusive a granel.

Imagen No. 3 –Portales de rayos gamma para el escaneo de mercancía de carga en ferrocarriles.



Imágenes del portal de rayos gamma utilizado para el escaneo de mercancías en contenedores, cajas de tráiler, tolvas o pipas. Extraída de: LEIDOS - Portal VACIS® gamma-ray imaging system. Para más especificaciones del equipo se recomienda ver el informe del mismo, disponible en https://www.leidos.com/sites/default/files/imported/products/security/portal-vacis/portalvacisbrochure_30Jun10.pdf, acceso 13 de julio de 2016.

La fuente radioactiva utilizada variara de acuerdo al tipo de mercancía que se pretenda escanear. Por ejemplo, la fuente radiactiva normalmente utilizada para el escaneo de contenedores o cajas de camiones que van cargados con mercancía es el cobalto 60, mientras que para contenedores o cajas vacías la fuente utilizada es el cesio 137. La naturaleza de ambas fuentes permite el escaneo de todo tipo de contenedores con resultados similares, sin embargo, el cobalto 60 es comúnmente usado para el escaneo de contenedores cargados, ya que su “potencia” como fuente radiactiva le permite arrojar un haz de radiación de mayor capacidad de penetración que la de la fuente de cesio 137. Mientras que la capacidad de la fuente de cesio va más acorde con contendores, cajas o carriles de camiones vacíos, aunque ambas fuentes tienen la capacidad de generar imágenes de rayos gamma.

Cabe mencionar que tanto las torres de emisión de rayos gamma como las de recepción están cubiertas por un material capaz de contener la radiación de la fuente así como la emisión que esta genera. De igual forma el obturador está diseñado de un modo que pueda ser cerrado de forma manual en caso de falla o emergencia.

El uso de los equipos de rayos gamma resulta de gran ayuda al momento de analizar cargas completas en las aduanas, agilizando el paso de todo tipo de mercancías, camiones, trenes, contenedores, pipas, tolvas o inclusive mercancía a granel. Sin embargo, el uso de los rayos gamma por sí solo no es suficiente. Como ya se mencionó, las imágenes derivadas del escaneo funcionan en una lógica del tipo “radiografía” obtenida en diferencia de densidades, mostrando el contraste de valores recibidos de acuerdo a la cantidad de radiación que logro atravesar con mayor facilidad o dificultad la carga. El análisis de dichas imágenes debe ser complementada con el uso de la información contenida en el pedimento, factura u orden de mercancía, de modo que el operador o el OCE pueda ver y comparar la consistencia de la imagen frente a la mercancía que está siendo declarada para importación o exportación en el documento oficial.

Mientras más experiencia tenga el operador con el equipo de rayos gamma, éste será capaz de ir construyendo un patrón de imágenes de acuerdo a las mercancías declaradas y que pasan con mayor frecuencia en un punto de internación; dándole una alternativa más para la detección de irregularidades en el despacho de comercio exterior. Aunque resulta prudente mencionar que la imagen arrojada después del escaneo puede presentar variaciones notables respecto al patrón, puesto que la manera en que se estiba la mercancía dentro de un contenedor puede cambiar la apariencia de la misma en la imagen de rayos gamma.

Desafortunadamente la abundante carga de trabajo que reciben las aduanas orilla a los operadores a utilizar en exceso este recurso. La constante presión para mejorar los tiempos de espera o los tiempos de revisión, así como la corrupción que pueda penetrar hasta los

niveles de un operador, pueden nulificar por completo los notables avances y facilidades que ofrecen los rayos gamma como medio de inspección no intrusiva.

3.4.2 - Rayos “X”

Los equipos de rayos “x” son otro medio de inspección no intrusiva con una vasta presencia dentro de los recintos fiscales, estos equipos se caracterizan por su capacidad de emitir una imagen tipo radiografía, lo que permite una exploración y revisión rápida de equipaje, bultos, mercancías, contenedores y vehículos.

Equipo rayos x: Equipo de inspección no intrusiva utilizado como herramienta auxiliar para el desempeño de las facultades de inspección dentro del recinto fiscal, consiste en un sistema que emite radiación electromagnética mediante el cual se obtienen imágenes que facilitan la exploración de contenedores, paquetes, equipajes y medios de transporte.⁴⁶

Los equipos de rayos “x” son sistemas complejos que emiten radiación electromagnética, a diferencia de los rayos “gamma” los cuales funcionan a base de una fuente radioactiva (cobalto o cesio). A través del uso de energía eléctrica, los rayos x son encendidos y transforman esa energía en una emisión de radiación que atraviesa la mercancía o el objeto deseado a revisar. Los rayos “x” tienen la ventaja de poder aplicarse a equipajes y cargas ligeras a diferencia de los rayos gamma que generalmente son usados para cargas grandes, aunque eso no los limita en un uso exclusivo para ese fin.

A diferencia de los rayos gamma, los cuales atraviesan la mercancía y dan una lectura de densidad, los rayos “x” (que son emitidos por medio de energía electromagnética) pueden rebotar, dispersarse o absorberse. Al interactuar con los objetos, los rayos “x” sufren de diversas reacciones de acuerdo al material del objeto o mercancía que está siendo escaneado. De forma general podemos decir que: los objetos orgánicos absorben más energía de rayos “x” y dispersan en menor medida los mismos; mientras que los objetos inorgánicos absorben menos energía, por lo que dispersan más los rayos “x”. Lo que significa que el rayo tiene mayores dificultades al atravesar por materiales inorgánicos que por los orgánicos. Todas las lecturas de rayos “x” absorbidos o dispersados, se reflejan en la imagen, lo que permite al OCE determinar el material de la mercancía escaneada.

Debemos recordar que los rayos x pueden tener múltiples reacciones de acuerdo al material del que estén compuestos las mercancías, los equipajes u objetos a escanear. Teniendo eso presente, hemos de señalar que las imágenes que son generadas a través de los rayos “x” tienen por lo regular 2 formas de ser procesadas:

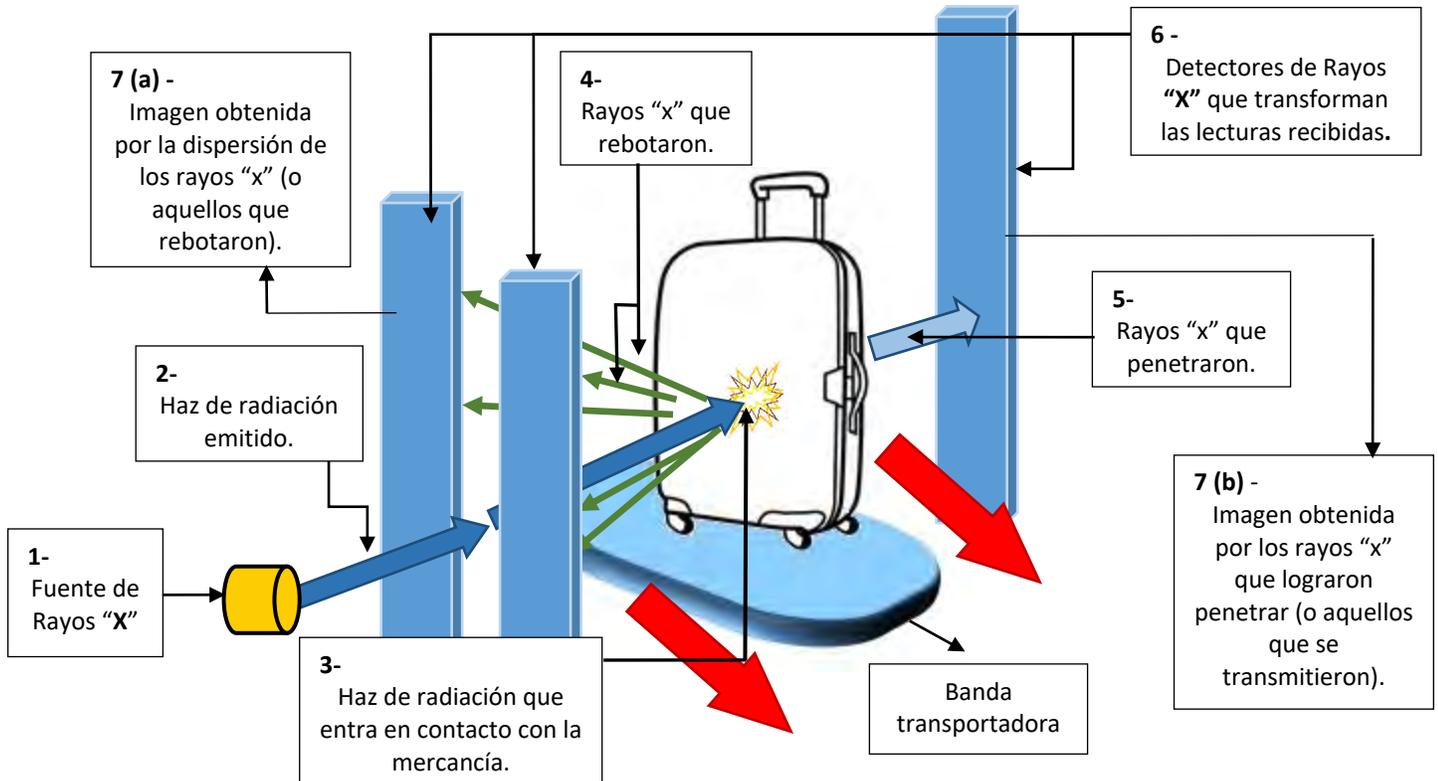
1. Las imágenes pueden ser generadas a través de los rayos “x” que rebotaron o que fueron dispersados después de escanear un determinado objeto, obteniendo así una primera lectura de los sitios en donde los rayos rebotaron más o se dispersaron en mayor medida, lo que sucede a menudo con mercancías inorgánicas.

⁴⁶ SHCP- SAT. *Manual de operación aduanera-Conceptos básicos/glosario*, “Rayos X”, disponible en http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/glosario/Paginas/default.aspx, acceso 29 de julio de 2016.

2. La imagen puede ser procesada también a través de los rayos “x” que lograron penetrar con mayor facilidad y mostrar así aquellas zonas donde los rayos no fueron rebotados o dispersados, situación recurrente cuando se escanean mercancías orgánicas.

El siguiente diagrama simplificado explica de forma general el modo en que se obtienen las imágenes de rayos “x”:

Figura 2 – Diagrama simplificado del funcionamiento de los Rayos “X”.

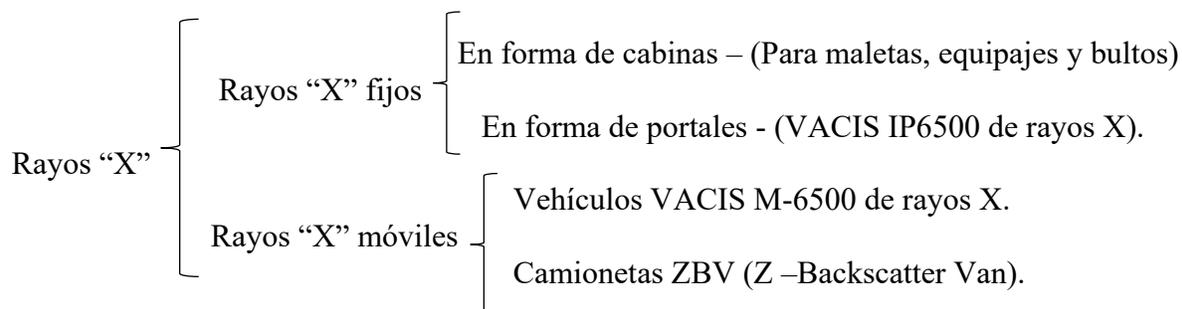


Fuente: Elaboración propia

Los rayos “x” son usados recurrentemente en los aeropuertos y puntos donde es necesaria la revisión de equipaje. Existen una serie de ventajas que los rayos x muestran sobre los rayos gamma, entre ellas destaca la capacidad de diferenciar el tipo de material del objeto que es escaneado- *ya sea orgánico o inorgánico*- mostrando cada uno de ellos con un color en particular en la imagen que es creada, dando la posibilidad de identificar con mayor facilidad determinados tipos de mercancías y el material con el que están hechos o compuestos; permitiendo discriminar o seleccionar zonas de interés en la imagen al momento del análisis.

Los rayos “x” tienen una gran variedad de presentaciones, lo que los vuelve una herramienta sumamente eficaz y flexible de acuerdo a las necesidades de algunas aduanas o puntos de internación en los apartados específicos que requiera cubrir. Actualmente operan en las aduanas dos tipos de rayos “x” a saber: Los rayos “x” fijos y los rayos “x” móviles.

Cada uno de ellos despliegan a su vez, diversas presentaciones que están explicadas en el siguiente diagrama:



Los rayos “x” fijos que son utilizados en las aduanas del país, tienen 2 presentaciones generales:

1. Aquellos que tienen forma de cabina y son usados comúnmente en los aeropuertos para la revisión de maletas, bultos o equipajes, y que son una excelente herramienta que agiliza la revisión de las pertenencias y mercancía que pudiesen traer los pasajeros de vuelos internacionales o aquellos que crucen la frontera, agilizando considerablemente el despacho de pasajeros. El uso de este tipo de dispositivos se incrementó considerablemente después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, endureciendo el despacho de pasajeros como actividad aduanal y el control del equipaje de mano que los pasajeros llevan consigo antes de abordar un avión. Recientemente el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) recibió 38 unidades de rayos x, como resultado de la Iniciativa Mérida.⁴⁷
2. Aquellos que tienen presentación de portal, los cuales son muy similares en forma a los portales de rayos gamma. Son primordialmente usados para la exploración de contenedores y cajas de camiones, su uso está destinado hacia los puntos de internación que reciben grandes cantidades de cargamentos. Un ejemplo de ello es el que fue otorgado al SAT por medio de la Iniciativa Mérida: Rayos “x” modelo VACIS IP6500.

⁴⁷ Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). "Comunicado de prensa. Recibe Correos de México 38 equipos de rayos x para reforzar la inspección de paquetes" 22 de junio 2015, disponible en <http://www.gob.mx/sct/prensa/recibe-correos-de-mexico-38-equipos-de-rayos-x-para-reforzar-la-inspeccion-de-paquetes>, acceso 29 de julio de 2016.

Imagen No. 4 – Portales de rayos “x” para el escaneo de mercancía de carga en camiones.



Imágenes de los portales de rayos x usados para el escaneo de contenedores y camiones. Extraídas de: LEIDOS - VACIS IP6500 Cargo Inspection System.

En el caso de los rayos “x” móviles, de entre los que destacan las camionetas Z Backscatter Van (ZBV) (también otorgadas por la Iniciativa Mérida), se caracterizan por su relativa facilidad de operación y alta maniobrabilidad. Estas camionetas funcionan bajo el mismo principio que las maquinas regulares de rayos “x” con la peculiaridad de que el equipamiento está montado sobre una camioneta, lo que permite realizar escaneos en movimiento. Recientemente otras tres de estas unidades fueron otorgadas a la Marina por parte del gobierno norteamericano.⁴⁸

Las camionetas ZBV tienen la capacidad de escanear contenedores y vehículos completos incluyendo las llantas, pudiendo así inspeccionar los sitios que no se podían revisar con tanta facilidad. Pueden escanear vehículos en movimiento o estacionados, siendo una de las herramientas más valiosas en el uso de medios de inspección no intrusiva en las aduanas del país.

Imagen No. 5 – Camionetas de rayos “x”- Z Backscatter Van (ZBV).



Imágenes de los portales de rayos x usados para el escaneo de contenedores y camiones. Extraídas de: LEIDOS - VACIS IP6500 Cargo Inspection System.

⁴⁸ Redacción. "EU entrega a SEMAR tres unidades de revisión con rayos X", *El Universal*, México, 23 marzo 2015, disponible en <http://www.redpolitica.mx/nacion/eu-entrega-semar-tres-unidades-de-revision-con-rayos-x>, acceso 23 de junio de 2016.

Otras presentaciones en los rayos “x” móviles que son usados en las aduanas del país incluyen los camiones VACIS M-6500, otorgados también por medio de la Iniciativa Mérida, el camión HCV Mobile cargo y las camionetas Rapiscan 536DV.

Imagen No.6 – Otras presentaciones de rayos “x” móviles: 1 – HCV Mobile cargo; 2- Rapiscan 536DV; 3- VACIS M-6500.



Equipos de rayos “x” usados en las aduanas de México- Diversas presentaciones 1- Camión HCV Mobile; 2- Rapiscan Van 536DV; 3- VACIS M6500 Mobile Inspection System. - Imagenes extraídas de LEIDOS - VACIS® M6500 - Mobile Inspection System; Smiths Heimann-Technical Information of HCV-MOBILE; y Rapiscan Systems - Rapiscan Mobile 536DV. Para más información respecto a estos equipos se recomienda ver el informe técnico de los mismos, disponible en <http://www.donggok.co.kr/data/HCV-Mobile.pdf> ; <https://www.leidos.com/sites/default/files/Leidos-VACIS-M6500-brochure.pdf> ; http://www.ustesting.com/pdf/Rapiscan_536DV.pdf, acceso 13 de julio de 2016.

Como ya se mencionó, los rayos “x” tienen una serie de ventajas en comparación sobre los rayos gamma. Por un lado, tenemos sus múltiples presentaciones, lo que los vuelve una herramienta sumamente flexible y adaptable de acuerdo a las necesidades que tenga una aduana en particular, pudiendo escanear desde bultos pequeños y equipaje individual, hasta contenedores y cargamentos mayores. Mientras que, por el otro, los rayos “x” tienen la ventaja de mostrar la mercancía de un color, de acuerdo al material del que este compuesto, ya sea que se trate de material orgánico o inorgánico, dando la oportunidad de discriminar mercancías o enfocarse en áreas de interés dependiendo del tipo de material del que este compuesto el objeto escaneado.

Sin embargo, los rayos “x” también muestran limitaciones. Al ser generados por una fuente eléctrica, su fuerza de penetración en algunos casos es considerablemente menor a la de los rayos gamma (que son alimentados por una fuente radiactiva) lo que en ocasiones se refleja en la necesidad de escanear más de una vez una sola carga. Por ejemplo: las camionetas ZBV por lo general deben escanear los 4 lados de un contenedor a fin de obtener una imagen completa. Mientras que en el caso de los rayos gamma encontramos la capacidad de

obtener lecturas de “densidades” que se reflejan en cifras, lo que puede volverse una alternativa de análisis al momento de revisar las imágenes creadas.

3.4.3- Sistema de supervisión y control vehicular – (SIAVE)

El anterior administrador de aduanas Alejandro Chacón Domínguez ha señalado que “...Desde la implementación del SIAVE, en el área de pasajeros de las aduanas, se han decomisado al día de hoy (06 junio 2013) 9 millones 93 mil 423.80 dólares americanos y 5 millones 885 mil 574.50 pesos; así como 2 mil 401 cargadores; 52 mil 764 cartuchos; 77 armas largas, 49 armas cortas; 23 mil 600 cajetillas de cigarros, mil 49 kilogramos de ropa y 600 botellas de bebidas alcohólicas...”⁴⁹

El SIAVE no es propiamente un medio de inspección no intrusiva, sin embargo, el conjunto de sus características lo vuelven una herramienta de gran utilidad para el despacho de vehículos y pasajeros en las aduanas fronterizas, empero posee rasgos que se asemejan mucho a un medio de inspección no intrusiva, dando una serie de beneficios que acortan los tiempos de revisión.

El SIAVE fue resultado del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el sistema permite la medición del riesgo de los cruces vehiculares en aduanas fronterizas. Su finalidad es automatizar el control respecto a la entrada de vehículos y pasajeros que ingresen al territorio nacional, así como las mercancías de procedencia extranjera que traigan consigo. Aunque su principal objetivo es la generación de información estadística de los cruces de los vehículos, también proporciona elementos reales al sistema de selección automatizada lo que permite realizar un análisis de riesgo mucho más certero. De acuerdo con el SAT los beneficios del SIAVE son:

- *“Agregar inteligencia en el cruce vehicular e incrementar las posibilidades de revisión a los vehículos con riesgo.*
- *Mantener una base de datos para compartir con entidades gubernamentales nacionales e internacionales, con fines de integrar expedientes detallados, reconocer patrones de riesgo y perfiles delictivos.*
- *Mayor control y eficiencia en la revisión de vehículos de pasajeros.*
- *Mayor control y transparencia de los resultados del proceso de selección automatizada.*
- *Disminución de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.*
- *Reducción de velocidad del flujo de entrada para revisión de caninos.*
- *Incrementar la cultura de la autodeclaración, así como las contribuciones al comercio exterior.*
- *Modernización de la Aduana, renovando sus tecnologías y estrategias.*

⁴⁹ Véase: "Informe de la SHCP" en *Gaceta Parlamentaria*, año XVI, número 3797, citado en: Redacción. "SIAVE decomisa 9 mdd en armas y ropa en aduanas", *El Financiero*, México, 23 junio 2013 en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/siave-decomisa-mdd-en-armas-y-ropa-en-aduanas.html>, acceso 15 de julio de 2016.

- *Capacidad de monitoreo y vigilancia en los diferentes puntos tácticos.*⁵⁰

El SIAVE maneja una serie de dispositivos que toman fotografías, el peso, las dimensiones, las placas, la marca y el tipo de vehículos que cruzan por la frontera, lo que permite generar una base de datos que es comparada posteriormente con información de un procesador central y determinar si el cruce es de riesgo y, de ser el caso, proceder a una revisión del mismo. Es, por lo tanto, un instrumento que coadyuva en el control de la circulación de vehículos y pasajeros en lugar de un medio de inspección no intrusiva. A diferencia de los rayos “x” o “gamma”, el SIAVE no escanea o revisa los vehículos propiamente, sino que toma una serie de características, las registra y las compara con una base de datos ya generada, a fin de someter el vehículo a un análisis de riesgo y en caso necesario remitirlo a una revisión aduanera.

3.4.3.1 -Funcionamiento del SIAVE.

Todos los vehículos deben cruzar por los carriles designados, donde se encuentra instalado el SIAVE; desde vehículos particulares, hasta motocicletas, bicicletas, autobuses y todos aquellos que puedan entrar en el área designada sin dañar la infraestructura o la instalación del equipo. Los vehículos deben transitar a una velocidad no mayor a los 10 km/h, para que el sistema recabe los datos de forma correcta. Ya sea que el vehículo pase por los carriles de “auto declaración” o “nada que declarar” el mecanismo de selección automatizada deberá ser activado indistintamente.

Durante el recorrido, el SIAVE toma fotografías de las placas y del modelo del automóvil; posteriormente la báscula instalada a ras de piso revisa el volumen, dimensión y peso del mismo, para determinar si los valores corresponden a los estándares normales; para finalmente tomar las lecturas recibidas y realizar el análisis de riesgo, arrojando el resultado del semáforo fiscal. Si es verde, la esclusa se abre y permite el paso del vehículo a territorio nacional; si es rojo el automóvil es llevado al área de revisión.

3.4.3.2 - Elementos que comprenden el SIAVE.

Entre los elementos que componen el SIAVE tenemos:

- **Cámaras y sensores** – Encargadas de la detección de la presencia vehicular y la toma de fotografías de las placas (tanto delanteras como traseras), así como del tipo de vehículo.
- **Indicador de disponibilidad de carril** – Modulo sobre el que se indica la existencia o inexistencia de la disponibilidad del carril.
- **Báscula o módulo de pesaje dinámico** – Sensores localizados a ras de piso, sobre los que deben pasar los vehículos a efecto de detectar y determinar su peso, longitud y clasificación, así como registrar la fecha y hora del cruce.

⁵⁰ SHCP-SAT. *Sistema de Supervisión y Control Vehicular (SIAVE)*, Comunicados de prensa nacionales, 27 de julio 2009, disponible en http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/Paginas/com2011_161.aspx, acceso 15 de julio de 2016.

- **Semáforo fiscal** – Después del análisis de riesgo de los datos recabados por el cruce del vehículo, el semáforo fiscal emite una señal que determinara si el vehículo es sometido a revisión o puede seguir su camino.

Imagen No 7 – Elementos que componen el SIAVE.

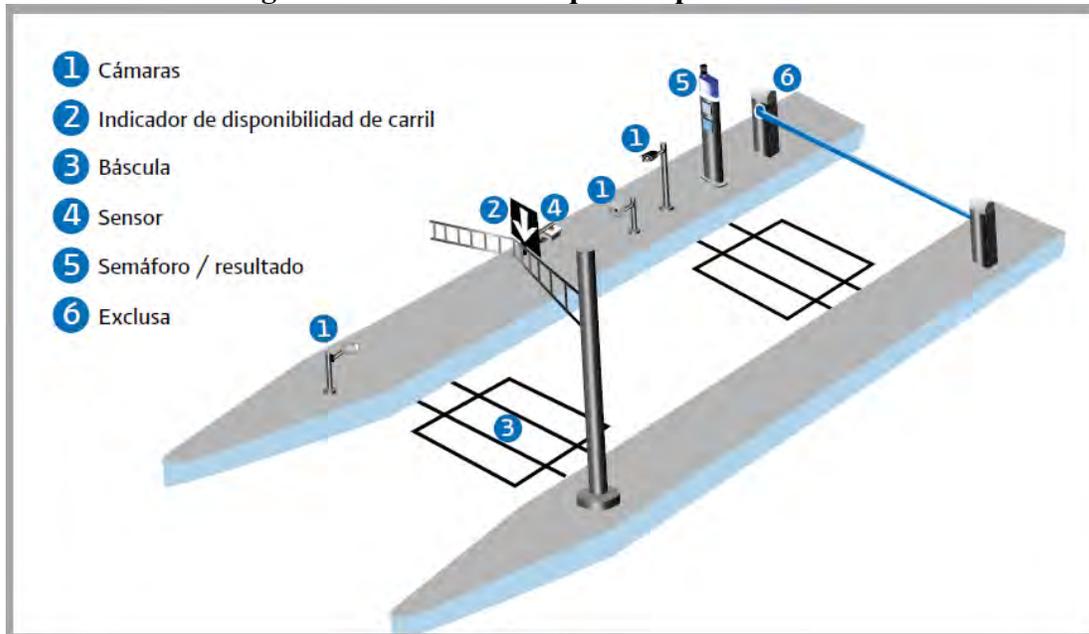


Imagen extraída de: Sistema de Supervisión y Control Vehicular - Qué es y Cómo funciona. Gobierno Federal-SHCP-SAT- México 2010.

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/folleto10/siave.pdf

Hasta mediados del año 2013, el SIAVE se encontraba ya instalado a lo largo de 54 puntos tácticos en las 21 aduanas fronterizas del norte y del sur del país, así como en una aduana marítima. La instalación y funcionamiento del SIAVE ha sido paulatino desde el 2009 contando con 227 carriles para la revisión vehicular.

“...El sistema inició su ejecución de forma escalonada a partir del 28 de febrero del año 2009. Al cierre de dicho año, se implementó un total de 151 carriles en 36 puntos tácticos. Posteriormente, al cierre del año 2010, se instalaron 69 carriles adicionales en 15 puntos tácticos; y durante el año 2012, se implementaron 29 nuevos carriles en 3 puntos tácticos. Actualmente (06 junio 2013) el SIAVE controla la entrada mensual de más de 5 millones de vehículos que ingresan o se internan en territorio nacional mediante los 54 puntos tácticos de las 21 aduanas fronterizas y una marítima del país donde se tiene el sistema, contando con un total de 227 carriles para pasajeros y autobuses...”⁵¹

⁵¹ Informe de la SHCP. -Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3797, 21 de junio de 2013- De la Secretaría de Gobernación, con la que remite respuesta a punto de acuerdo relativo al Programa de Sistema de Supervisión y Control Vehicular y los resultados que ha tenido la aplicación de éste, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/jun/20130621.html>, acceso 2 de junio de 2016.

Aun sin ser un medio de inspección no intrusiva, el SIAVE representa una herramienta sumamente útil en el despacho de vehículos y pasajeros en las fronteras del país. Su capacidad de análisis en base de una serie de datos autogenerados como: el peso, las placas; y el número de cruces, permite generar una base de antecedentes que le confieren al mecanismo de selección automatizada (semáforo fiscal) la capacidad de un resultado mucho más concreto e imparcial, en base a modelos avanzados de riesgo y no tanto en aleatoriedad. Sin mencionar la posibilidad de intercambiar información con otras dependencias como la PGR y SEDENA.⁵²

“...Una de las estrategias que han instaurado las autoridades mexicanas para enfrentar esa situación (tráfico de armas) es el Sistema de Aforo Vehicular (SIAVE). Consiste en que el auto a revisar se sube a una plancha; allí un sistema informático determina si el peso corresponde a su volumen, y si detecta que es demasiado la computadora marca que ese auto debe pasar a revisión...”⁵³

3.4.4 - Portafolio o kit de inspección CT-30

El kit de inspección CT-30 forma parte del equipo donado al SAT por medio de la Iniciativa Mérida. El kit consta de diversas y variadas herramientas y utensilios diseñados para detectar numerosas modalidades de contrabando. El uso del kit está destinado a la revisión de vehículos, automóviles y camiones primordialmente. Las herramientas con las que cuenta son un gran complemento para los medios de inspección no intrusiva, con la ventaja de ser fácilmente transportables. Alrededor de 155 portafolios fueron entregados y son usados en diversas aduanas del país. El kit incluye: un densímetro; un endoscopio; un telemetro; un espejo con lámpara y extensión; así como diversas agujas de acero, de tamaños variados para acceder a lugares difíciles o tomar muestras en caso de ser necesario.

Imagen No. 8 – Portafolio CT-30 para la inspección vehicular.



⁵² Véase: -Informe de la SHCP. Gaceta Parlamentaria, Reforzamiento del SIAVE con modelos de riesgo e Intercambio de información con otras dependencias, *op. cit.*

⁵³ Georgina Olson Jiménez citada en Malgorzata Polanska y Armando Rodríguez Luna, "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México", en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., 2012, p. 58.

Fuente: Véase: Kit de inspección CT -30 – (CT - 30 Contraband Team Detection Kit). - CSECO-Campbell/Harris-Security Equipment Company, disponible en <http://www.cseco.com/Products/CT30.aspx>, acceso 3 de julio de 2016.

3.4.4.1 -El Densímetro. (Buster K910B - Density Meter).

El densímetro como su nombre lo indica es un detector de densidad portátil y su uso está reservado principalmente a la inspección de vehículos. El aparato es capaz de detectar contrabando usando una emisión de baja intensidad de rayos “gamma”, lo que le permite “escanear” zonas específicas de los vehículos donde se sospecha pueda existir tal violación. El densímetro detecta diferencias de densidades respecto a una densidad de referencia. Con una pantalla de cristal líquido que tiene instalada, el densímetro muestra variaciones de lecturas de densidad a través de números. En las zonas que se desean inspeccionar el densímetro mostrara números de acuerdo a la densidad de material existente, y en caso de haber una variación significativa en las lecturas, los números se incrementan y el aparato emitirá un sonido de alerta donde probablemente exista algún tipo de contrabando. Su funcionamiento es muy similar al de los equipos de rayos “x”. Cuando se acciona el gatillo de uso del densímetro, se emite un haz de radiación que entra en contacto con los objetos que se encuentran a su paso. El haz de radiación emitido de baja intensidad de rayos gamma pasa a través de la superficie o zona que desea inspeccionarse y recibe sus lecturas de acuerdo a los rayos que “rebotaron” de vuelta al densímetro después de haber entrado en contacto con los objetos que se hallaban en su camino, dando variaciones de lecturas en los números que se muestran en su pantalla. Este método de inspección es conocido como retro-dispersión o *backscatter radiation*.⁵⁴

En lugar de emitir una imagen tipo radiografía, el densímetro muestra variaciones de lecturas de densidad basadas en números y sonidos. La fuente que utiliza el densímetro es Bario 133 a diferencia de los rayos gamma que utilizan una fuente de Cobalto 60 o Cesio 137. La fuente esta resguardada dentro del mismo densímetro con piezas de acero inoxidable que se retractan en el momento en que el gatillo es soltado. Una luz roja indica cuando la fuente está siendo utilizada para la inspección.⁵⁵

Las notables ventajas del densímetro son: su tamaño y su portabilidad. El aparato mide 14cms de largo por 6.35cms de alto por 6.35cms de ancho y pesa alrededor de 1.33 kg; puede cargarse con una sola mano y puede usarse casi sobre cualquier superficie. Otra ventaja que presenta es su capacidad de servir paralelamente como un detector de radiación, permitiéndole revelar materiales radiactivos que estén fuera de las cifras regulares y que representen cualquier tipo de amenaza.

⁵⁴ Véase: ¿Cómo funciona un densímetro?, CSECO-Campbell/Harris-Security Equipment Company, disponible en <http://www.cseco.com/HowDoesaDensityMeterWork.aspx>, acceso 12 de julio de 2016.

⁵⁵ Véase: Buster K910B Density Meter and Contraband Detector Kit Data Sheet. Especificaciones técnicas del Densímetro. CSECO-Campbell/Harris-Security Equipment Company, disponible en <http://www.cseco.com/Products/BusterK910BContrabandDetectorKitDataSheet.aspx>, acceso 12 de julio de 2016.

Imagen No. 9 – Densímetro- Buster K910B del Kit CT-30.



Fuente: Imagen extraída de: Buster K910B Density Meter and Contraband Detector Kit Data Sheet.

3.4.4.2 -Endoscopio – (FV Series Articulated Fiberscope).⁵⁶

El endoscopio forma parte del equipo del CT-30, sirve para la inspección de interiores sin la necesidad de desmontar, abrir o modificar las condiciones del objeto que se desea revisar. Su uso se encamina principalmente a la revisión de lugares de difícil acceso en los vehículos, tales como: los tanques de gasolina, el aire acondicionado, espacios huecos de fábrica, escapes y mofles o la zona de motores.

El endoscopio cuenta con un lente al final de un cable de fibra óptica de gran flexibilidad con un revestimiento a prueba de combustible, equipado también con una luz led para la revisión de zonas oscuras. En conjunto: el densímetro y el endoscopio son herramientas que se complementan. Mientras una indica una zona donde hay variación significativa de densidad, la otra es capaz de ver los objetos que generan dicho incremento en las lecturas, aumentando en conjunto la eficiencia en la detección de contrabando.

Algunos equipos incluyen una cámara digital que se anexa al endoscopio a fin de tomar muestras fotográficas de los objetos que se logran encontrar en las revisiones vehiculares.

Imagen No.10- Endoscopio - Fiberscope Inspection System

⁵⁶ Véase: FV Series Fiberscope Inspection System Data Sheet. - CSECO-Campbell/Harris- Security Equipment Company.

<http://www.cseco.com/Products/FVSeriesFiberscopeInspectionSystemDataSheet.aspx>



Fuente: Imagen extraída de: FV Series Fiberscope Inspection System Data Sheet.

3.4.4.3 -Telemetro - Leica Laser Range Meter.

El telemetro es una herramienta que mide las distancias y es capaz de calcular las áreas y volúmenes de un espacio determinado a través de un rayo láser que despidie. Su uso es idóneo para la medición de camiones, plataformas, remolques, cajas secas y contenedores de carga, para detectar irregularidades y contrabando llevado a cabo por medio de paredes falsas, dobles fondos y compartimentos ocultos, comparando medidas y dimensiones tanto internas como externas.

Sus dimensiones de 108 mm de largo por 41 mm de alto por 24 mm de ancho lo hacen un aparato sumamente práctico y portátil, su capacidad en rango de medición va de los 0.05 m hasta los 60 m y tiene un error de estimación de: +/- 1.5mm

Imagen No. 11- Telemetro (Leica Laser Rangefinders).



Fuente: Leica Laser Rangefinders - - CSECO-Campbell/Harris- Security Equipment Company, disponible en <http://www.cseco.com/Products/LeicaLaserRangefinders.aspx>, acceso 13 de julio de 2016.

3.4.4.4 -Agujas Metálicas y Espejo con extensión (CSECO Probe Kits & Extension Inspection Mirror with High Intensity Flashlight).

Después de haber detectado alguna irregularidad con la ayuda del densímetro o del endoscopio, las autoridades aduaneras pueden utilizar el kit de agujas metálicas para acceder a los lugares a los que resulta imposible el acceso con las manos. Las agujas cuentan con una ligera ranura que atrapa pequeñas muestras del contrabando para una examinación posterior. Su uso generalmente se destina para revisar dentro de la tapicería de los carros, así como en mercancía que es transportada en sacos o paquetes. Las agujas del kit son de tamaños y formas variadas a fin de acoplarse a las necesidades específicas de la situación.

El espejo con extensión sirve para revisar sitios donde es alcance ocular es limitado o complicado, cuenta con una lámpara de luz brillante a fin de alumbrar sitios oscuros o cuando la revisión ocurre durante la noche. El espejo es comúnmente usado para revisar las partes altas de los vehículos y los contenedores, así como para revisar debajo de los vehículos y detrás de las llantas.

Imagen No. 12 – Agujas metálicas y espejo con extensión y lámpara



Fuente: CSECO Probe Kits - CSECO-Campbell/Harris- Security Equipment Company, disponible en <http://www.cseco.com/Products/CSECOProbeKits.aspx>, acceso 14 de julio de 2016.

3.4.5 -Revisiones no intrusivas con “Binomios” (personal que maneja perros adiestrados)

El uso de perros entrenados para la detección del tráfico de mercancías y sustancias ilícitas es una práctica común dentro de algunas de las instancias gubernamentales encargadas de la seguridad y la procuración de justicia tales como: SEDENA, PGR y PF. En ese sentido, el SAT a través de sus aduanas implementa el uso de “binomios” a fin de fortalecer la seguridad nacional en la detección del tráfico de mercancías y dinero en los puntos de internación, las fronteras, los aeropuertos, las garitas y las divisiones internacionales. “La detección de narcóticos o explosivos por el canino se hace a través de un entrenamiento específico relacionado al "juego" y a la "asociación de olores".⁵⁷

⁵⁷ SHCP-SAT. *Sala de Prensa*, "Revisiones No Intrusivas Con Binomios: Hombre/Canino", Funcionamiento, disponible en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_13875.html, acceso 2 de julio de 2016.

De acuerdo al SAT, los perros adiestrados y usados en las aduanas son capaces de detectar: cocaína, marihuana, armas, cartuchos y dinero con una precisión del 99 por ciento.⁵⁸ Los perros utilizados son seleccionados de acuerdo a una serie de normas y pruebas de aptitud que fueron implementadas por países pioneros en el uso de estas técnicas.

En el caso canadiense y de acuerdo con la *Canada Border Services Agency* (CBSA) solo uno de cada diez perros evaluados es aceptado en el programa de entrenamiento.⁵⁹

El adiestramiento del perro está basado en la búsqueda de olores relacionados a un juego de disciplina, por medio de un juguete que contiene el olor de las mercancías ilícitas, es decir, que los perros adiestrados no están en contacto directo con el narcótico o las mercancías sensibles, sino que son entrenados mediante el uso de la simulación de olores (pseudo-olores o pseudo-aromas) a base de químicos que son inofensivos y no representan riesgo alguno para el perro. Rompiendo el mito de que los perros adiestrados son adictos a la mercancía que buscan.⁶⁰

Como su nombre lo indica, la labor de los binomios implica un trabajo en conjunto por parte de los dos elementos que lo integran. El manejador debe hacerse responsable del cuidado del perro, mientras se genera y se trabaja en una relación entre ambos. La importancia de una relación estrecha y cercana se vuelve incuestionablemente importante ya que se reflejará en la eficiencia, obediencia y los resultados alcanzados cuando se realicen las revisiones o los ejercicios de simulacro.

Existen dos tipos de reacciones o marcajes, una vez que los perros han detectado alguna irregularidad:

- El 1ro es denominado marcaje o reacción activa- Una vez que ha sido detectada la mercancía buscada, el perro comienza a ladrar y buscar el origen del aroma. La precisión de este tipo de marcaje es elevada, pero se corre el riesgo de dañar la propiedad ajena al rascar y rasguñar buscando la fuente del olor.
- El 2do es denominado marcaje o reacción pasiva- Una vez que el perro ha detectado la fuente del olor, el perro se queda quieto o realiza una señal gentil hacia su manejador. Este método es menos dañino hacia la propiedad ajena y más discreto, pero como contraparte es menos preciso que el marcaje activo.

Los beneficios de utilizar “binomios” incluyen la alta precisión y eficiencia de los perros en la detección de mercancías o sustancias ilícitas basadas en su poderoso y natural sentido del olfato, así como la mejora en los tiempos de revisión.

⁵⁸ SHCP-SAT . *Sala de Prensa*, "Revisiones No Intrusivas Con Binomios: Hombre/Canino", Detección, disponible en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_13876.html, acceso 2 de julio de 2016.

⁵⁹ Canada Border Services Agency. "Securing the border- Detection tools - About the Dogs", disponible en <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/dds-scd/menu-eng.html>, acceso 14 de julio de 2016.

⁶⁰ Redacción. "PGR tira mito: perros, entrenados sin droga", *Excelsior*, México, 01 de febrero de 2016, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/01/1072300>, acceso 15 de julio de 2016.

El personal del ejército o la marina que se encuentra comisionado y que brinda su asistencia en las tareas que le competen a los OCEs dentro de las aduanas, es regularmente personal “binomio” apoyando en las zonas sensibles del despacho de mercancías o pasajeros. Existiendo “binomios” del SAT y de las fuerzas armadas dentro de las aduanas del país.

Como ya se mencionó, una gran cantidad de perros adiestrados fueron donados a diversas instancias gubernamentales a través de la Iniciativa Mérida. De igual modo la capacitación de algunos elementos “binomios” corrió a cargo de los Estados Unidos también como resultado de los arreglos alcanzados en la iniciativa. Es prudente mencionar que existen perros entrenados específicamente para encontrar explosivos y cuerpos y en las últimas donaciones hechas, los perros poseían la capacidad de detectar metanfetaminas.

El uso de personal “binomio” dentro de las aduanas es sin duda una táctica muy eficiente, sin embargo, varias contrariedades innegables se vuelven evidentes. En 1er lugar recordemos que existe personal de este tipo que explícitamente forma parte de otras secretarías y se encuentra comisionado como personal de apoyo a tareas específicas. La pertenencia a otras secretarías dificulta el compromiso del personal al tener que responder a 2 autoridades o superiores de forma simultánea, creando un vacío de identidad o pertenencia entrando en conflicto de forma recurrente de acuerdo a las exigencias que se requieren, así como con el resto de los compañeros al no poder definir una identidad concreta. Disminuyendo el trabajo en equipo o inclusive generando discrepancias entre ellos, bajo órdenes o misiones que difieren de acuerdo a las prioridades de cada secretaria o instancia gubernamental. Sin mencionar la falta de definición de la figura del OCE en un marco normativo, es decir, que legalmente se encuentran operando Oficiales de comercio exterior bajo un marco normativo que solo los menciona como parte del personal involucrado pero que sus funciones fueron transferidas de la figura “homologa” del verificador, con la posible intervención de personal de la Marina o la SEDENA funcionando paralelamente. En conclusión, tenemos OCEs operando habitualmente en las aduanas, definidos de forma legal bajo el concepto del verificador, con la participación e involucramiento de personal “binomio” perteneciente a otras secretarías con conflictos de pertenencia.

3.4.6 -Equipo para mercancías de difícil identificación – Phazir

El Phazir es un analista de espectro de infrarrojo cercano (*Near Infrared Technology - NIR*). Es un equipo portátil que es idóneo para identificar mercancías complejas. Entre sus aplicaciones destacan: la identificación de materias primas, materiales brutos; el monitoreo de farmacéuticos, químicos, polvos y geles; así como la clasificación de polímeros, envases y demás materiales sintéticos, al igual que la realización de ensayos de cuantificación.

El equipo en forma de pistola es relativamente fácil de usar. Se apunta al área deseada y se activa o “dispara”, en cuestión de segundos el dispositivo es capaz de arrojar un análisis “in situ”, en tiempo real y con una muy elevada precisión. El equipo no requiere tomar una muestra o porción, ya que puede efectuar su análisis solo con apuntar y activarlo frente al objeto deseado, lo que además lo vuelve una herramienta de uso fácil, sin la necesidad de una capacitación profunda para su manejo.

Imagen 13. Equipo Phazir para la identificación de materiales



Fuente: Phazir, disponible en http://www.fedelco.com/Archivos/doc-phzr-brch-V1.0_esp.pdf, acceso 19 de julio de 2016.

Es un analizador de mano de tecnología infrarroja, que puede realizar análisis cualitativos y cuantitativos de los materiales incluyendo su identificación material y las medidas de concentración de los mismos, consumando así revisiones no intrusivas y análisis no destructivos. Los resultados que se obtienen después de una revisión son mostrados inmediatamente en una pantalla de LCD que tiene integrada en la parte superior. El Phazir no solo es capaz de revelar mercancía de difícil identificación, sino que también funciona como garante en controles de calidad de determinadas mercancías, sobre todo en el rubro farmacéutico.

El Phazir almacena los datos de las revisiones realizadas incluyendo la fecha y hora, además de la posibilidad de descargar y transferir los datos fácilmente a una computadora, lo que permite la creación de una base de datos generada a través de revisiones previas y que podrán consultarse posteriormente como información de referencia.

Cuadro 3 – Especificaciones técnicas y generales del Phazir

Operación	Análisis químico no destructivo vía Espectroscopia de Infrarrojo Cercano.
Peso	1,8 Kg.
Dimensiones	254 x 292 x 152 mm.
Fuente de Luz	Lámpara de tungsteno, seguro para los usuarios y la integridad de la muestra.
Tiempo de análisis	Normalmente de uno a tres segundos.
Almacenaje de datos	Todos los datos almacenados en memoria interna y pueden ser descargados al PC.
Descarga de datos	Transferencia de datos en archivos de texto a un PC vía conexión USB.
Baterías	Hasta 10 horas de duración.

Elaboración propia con datos de: Phazir, disponible en http://www.fedelco.com/Archivos/doc-phzr-brch-V1.0_esp.pdf, acceso 19 de julio de 2016.

Los medios de inspección no intrusiva dentro de las aduanas mexicanas ciertamente muestran una amplia gama de alternativas de reconocimiento, exploración, revisión, agilización de procesos y combate a la corrupción y al contrabando. El despliegue de las herramientas de este tipo que incluyen: a los rayos “gamma”, los rayos “x”, el SIAVE, el portafolio CT-30 y el Phazir entre otros, sirven no solamente para los propósitos y necesidades específicas que cada uno de ellos puede cubrir y atacar, sino que también funcionan como métodos disuasivos que se muestran dentro de los procesos aduanales desalentando iniciativas de actividades criminales.

Desafortunadamente, existen huecos dentro de los procesos aduanales que van más allá de los alcances tecnológicos que puedan tener los medios de inspección no intrusiva. Un buen ejemplo de esto es la corrupción alimentada por las condiciones laborales a las que son sometidas los OCEs; o la enorme carga comercial en los diferentes puntos de internación, que llevan a las autoridades a confiar en exceso en los alcances reales de los medios de inspección no intrusiva y la sobreestimación de estas herramientas, en una lógica que viene alimentada en automatizar los procesos y mejorar los tiempos de despacho. Tal y como paso con la anulación del segundo reconocimiento aduanero en las últimas reformas a las leyes aduanales.

3.5 - La actividad y la importancia de la frontera norte

Más del 75 por ciento del comercio entre Estados Unidos y México cruza la frontera por vía terrestre y la congestión actual en la frontera agrega costos significativos a cada una de estas transacciones, se puede argumentar que las mejoras en la eficiencia de los puertos fronterizos de entrada y en los caminos de acceso deben ser una prioridad del diálogo binacional...”⁶¹

Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la carga operativa aduanal se vio fuertemente incrementada desde la entrada en vigor del TLCAN. El comercio exterior mexicano se encuentra históricamente concentrado en un solo mercado: Estados Unidos. De acuerdo a datos del 2015, poco más del 80% de las exportaciones tuvieron como destino final el país vecino del norte y alrededor del 48% de las importaciones provienen del mismo lugar. Lo que se traduce en una notoria congregación de aduanas a lo largo de la frontera norte, ya que alrededor del 75% del comercio que se da entre México y Estados Unidos se suministra de forma terrestre, sin mencionar la carga que involucran también: el paso de peatones, los vehículos particulares y los camiones con pasajeros. (*Véase: Anexo informativo – Balanza comercial de México – Importaciones y exportaciones y Figura 2 – Mapa de las aduanas mexicanas – frontera norte*)

⁶¹ Erik Lee y Christopher Wilson. *La Economía de la frontera México-Estados Unidos en transición*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, EE.UU., 2015, p. 79.

*“Se estima que más de medio billón de dólares en mercancías se comercializo de forma terrestre en la frontera norte entre Estados Unidos y México en el 2014. Diariamente más de 14 mil camiones de carga hacen fila en los controles aduanales y pasos fronterizos. Lo que hace evidente la carga laboral y la importancia crítica de las aduanas fronterizas. Cerca del 82 % de las exportaciones que realiza México, tienen como destino final los Estados Unidos”*⁶²

La importancia de la frontera norte recae en la enorme cantidad de actividad aduanal que se lleva a cabo día con día, donde se presentan más de un millón de cruces de personas y trescientos mil vehículos. El movimiento económico y operativo que se lleva a cabo en todos los puntos de acceso del país a lo largo de 3 142 kilómetros, la vuelve una de las franjas geográficas más dinámicas y la frontera más transitada del mundo. ⁶³ (*Véase: Anexo informativo - Medios de transporte en México usados para el comercio exterior – Participación porcentual*).

La implementación de medidas alternativas para poder manejar y aliviar la carga operativa es uno de los temas más importantes para la agenda comercial. La mejora de infraestructura y la modernización son ineludibles para poder cumplir dicho objetivo. Los costos que constituyen los cuellos de botella y los tiempos de espera en el despacho de mercancías se reflejan en menos beneficios obtenidos a través del comercio, ya que representan el aumento de los precios. Las alternativas que se buscan persistentemente están encauzadas a la modernización y automatización de procesos, como es el caso de la ventanilla única, los carriles *FAST* o el *C-TPAT*. Sin embargo, en ocasiones las facilidades de tránsito pueden significar menos filtros de seguridad o menos procesos de revisión, tal y como sucedió con la anulación del segundo reconocimiento. Esto significa que hay una lucha constante entre mejorar los tiempos de despacho y facilitar el paso de las mercancías contra la pretensión de mantener seguras las fronteras y aplicar la legislación que regula el comercio.

*“...En consecuencia, las ineficiencias en los puertos de entrada son un lastre para el desarrollo económico regional y la cohesión social. Esto significa que, sin la infraestructura adecuada, el personal y/o las estrategias para una gestión eficiente y segura de la frontera, ésta puede dividir tanto como unir.”*⁶⁴

La enorme actividad mercantil, aduanera y comercial sirve también como una zona adecuada para llevar a cabo todo tipo de actividades fuera de la ley, y en el caso del comercio exterior se refleja en acciones criminales vinculadas principalmente al contrabando. Gran parte de los decomisos se han realizado en la región fronteriza, además de que en las rutas de contrabando siempre hay estados fronterizos involucrados, varios de ellos donde precisamente se congrega una gran actividad aduanera (*Véase: Anexo*

⁶² *Ibid.* p. 10.

⁶³ Comercio e Inversión México, *Secretaría de Relaciones Exteriores*, disponible en <http://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/comercio-e-inversion>, acceso 23 de julio de 2016.

⁶⁴ Erik Lee y Christopher Wilson, *op. cit.* p. 81.

informativo Graficas – Decomisos de armas y drogas – Diversos estados y periodos de tiempo y Mapas de transito).

“La relevancia de la frontera México-Estados Unidos, y en particular la frontera entre California y Baja California, radica en que se estima que en el periodo entre 2007 y octubre de 2008 las autoridades federales fronterizas estadounidenses decomisaron cerca del 40% del total de drogas confiscadas en todo su territorio. Esta situación refleja la importancia de la demanda y oferta bilateral de marihuana, cocaína y metanfetaminas por parte de la sociedad estadounidense y de los grupos delictivos mexicanos, respectivamente”⁶⁵

Como aspecto relevante conviene mencionar que cuando los carteles mexicanos se robustecieron, comenzó una lucha entre ellos por las rutas de tránsito, y puntos de entrada hacia los Estados Unidos. Esto tuvo como consecuencia una proliferación de violencia nunca antes vista, tornando varias ciudades fronterizas en algunas de las más peligrosas del mundo, por el elevado número de homicidios que se presentaron. Entre las ciudades afectadas estaban: Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo⁶⁶. Sobresalientemente estas cinco ciudades fronterizas enlazan cinco de los ocho puntos de acceso más concurridos, que regularmente destacan por su elevada carga comercial- aduanal, de acuerdo a los datos estadísticos y graficas mostradas en el segundo capítulo.

Cuadro 4 - Puntos fronterizos colindantes de México y E.U. con elevada carga operativa.

<i>Ciudad Juárez (Chihuahua)</i>	El Paso (Texas)
<i>Tijuana (Baja California)</i>	San Ysidro (California)
<i>Reynosa (Tamaulipas)</i>	Hidalgo (Texas)
<i>Matamoros (Tamaulipas)</i>	Brownsville (Texas)
<i>Nuevo Laredo (Tamaulipas)</i>	Laredo (Texas)

Fuente: Elaboración propia

Los Estados fronterizos son utilizados como parte de las rutas del tránsito de mercancías ilegales, ya que representan el paso directo hacia los Estados Unidos o México. Sin embargo, el movimiento de mercancías ilícitas (que componen cualquier tipo de amenaza o riesgo), no solamente tienen un sentido y una sola dirección o un solo destino. Se debe tener presente que la cadena de eventos en el contrabando puede ser mucho más compleja con la capacidad de escalar a problemas de seguridad a nivel regional. Las armas en su mayoría provienen de los Estados Unidos y la dinámica de las drogas es mucho más compleja que solo los países de Sudamérica. En ocasiones el paso de narcóticos y precursores químicos envuelve países de otros continentes, en una cadena de sucesos que van modificando la mercancía entrante hasta transformarla en un producto finalizado

⁶⁵ José María Ramos García. "La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos" en *Las Relaciones México-Estados Unidos. Crimen Organizado e Iniciativa Mérida*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C, México 2010, p.. 80.

⁶⁶ Véase: Raúl Benítez Manaut, *ibid*, p. 11.

agregándole valor. La enorme cantidad de operaciones comerciales que se dan en la frontera y la complicación de regularlas convierte las fronteras en un espacio adecuado para llevar a cabo estas actividades. (*Véase anexo informativo Mapa 7 – México – Rutas de tráfico de drogas y Mapa 8- Ruta de tráfico de armas de Estados Unidos hacia México*).

México encuentra dificultades para controlar el paso de drogas y llevar a cabo una adecuada estrategia para las masivas migraciones que tienen como destino final los Estados Unidos. Mientras que el país vecino, en sus estados que colindan con la frontera norte de México, facilitan las circunstancias para la compra de armamento que generalmente termina dentro del territorio mexicano y en manos del crimen organizado, a través de compradores hormigas. (*Véase anexo informativo Cuadro 1 – Armas recuperadas en México y presentadas a la ATF para su rastreo. Diversos años*)

Los puntos de acceso donde se pretenden implementar los nuevos programas de cooperación del despacho aduanero en conjunto serán instaurados en las aduanas que concentran una gran actividad operativa, (Laredo, Otay y Ciudad Juárez)⁶⁷ y que consiguientemente presentan más probabilidades de que exhiban actividades fuera de la ley. Al igual que cuando se aplicaron los objetivos del programa de la aduana modelo en los puntos de Reynosa y Nuevo Laredo o los carriles *FAST* en el Paso- Texas.

Cuadro 5- Cruces y puentes fronterizos existentes

Cruces y puentes fronterizos México-Estados Unidos Estados Fronterizos	
Estados fronterizos (México -E.U.)	Cruces y puentes en operación
Baja California-California	7
Sonora-Arizona	10
Chihuahua-Nuevo México	3
Chihuahua-Texas	9
Coahuila-Texas	6
Nuevo León-Texas	1
Tamaulipas-Texas	17
Total	53

Fuente: Elaboración propia con datos

“El Estado de Tamaulipas con una extensión de 629 kilómetros (20% de la frontera México-Estados Unidos), cuenta con el mayor número de puertos fronterizos; le siguen Chihuahua y Sonora. Con excepción del estado de Nuevo León, todas las entidades

⁶⁷ Redacción. "Buscan agilizar cruces en aduanas con México", *El Universal*, México, 20 de enero de 2015, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/impreso/buscan-agilizar-cruces-en-aduanas-con-mexico-116423.html>, acceso 24 de julio de 2016

federativas cuentan con disponibilidad de cruce ferroviario en alguno de los puertos fronterizos."⁶⁸

3.6 - Últimas iniciativas y programas para las aduanas

La intención de fortalecer las aduanas ha empezado a tomar impulso con los eventos recientes, sobre todo por aquellos casos en los que las aduanas han sido vulneradas en muchos sentidos por el crimen organizado, como los casos de los Puertos de Colima y Lázaro Cárdenas, este último en particular con el escándalo del mineral de hierro, así como por los administradores locales de las aduanas, que tienen el riesgo potencial de sufrir severas represalias y que en determinados casos ha alcanzado hasta la muerte de los mismos.⁶⁹

3.6.1 -Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM)

*"Decreto - Artículo I- Se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior con el objeto de permitir a los agentes de comercio exterior realizar, a través de un solo punto de entrada electrónico, todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías."*⁷⁰

De acuerdo a una lógica gubernamental de querer facilitar las interacciones de la iniciativa privada con las instituciones públicas, la ventanilla única fue instaurada como un medio de facilitación para el comercio exterior con el involucramiento y el uso de las tecnologías de la información. La ventanilla única fue decretada en el año 2011, y entre sus beneficios se encuentran: la capacidad de reducir sustancialmente los costos y la promoción de incorporar un mayor número de empresas pequeñas y medianas en la actividad del comercio exterior; la capacidad de servir como una herramienta más para lograr una regulación eficaz del comercio exterior; la reducción y simplificación de los procesos para las autoridades aduaneras implicadas en el proceso, aliviando un poco la carga laboral que estas sufren.

La instauración de la Ventanilla Única se realizó en tres etapas a lo largo del 2011 y el 2012, involucrando a diversas secretarías e instancias gubernamentales: S.E, AGA, SEDENA, SEMARNAT, SAGARPA, SALUD, SENER y SEP. Entre las actividades que pueden realizarse a través de la ventanilla única están: Llevar a cabo cualquier trámite relacionado con importaciones, exportaciones y tránsito de mercancías de comercio exterior, incluyendo aquellas de regulaciones y restricciones no arancelarias; permite la

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ Lilia Saúl y Raúl Torres."Aduanas en Alerta contra el crimen", *El Universal*, México, 23 de abril de 2015, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/04/23/aduanas-en-alerta-contra-el-crimen#.VZ9dyb22PsE.email>, acceso 28 de julio de 2016.

⁷⁰ Diario Oficial de la Federación (DOF) – DECRETO por el que se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, 14 de enero 2011, artículo I, p. 2, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174688&fecha=14/01/2011, acceso 27 de julio de 2016.

consulta de información sobre los procedimientos para la importación exportación y demás operaciones, así como las notificaciones que resulten de dichos trámites; permite efectuar los pagos electrónicos de las contribuciones e impuestos que procedan, causados por la realización de las todas las operaciones antes mencionadas.⁷¹

Entre las enormes ventajas que ofrece la ventanilla única es que en un solo acceso se permite la realización de muchas de las operaciones afines al comercio exterior, así como la simplificación de procesos para aquellos interesados; así como el uso y el acceso de este sistema a diversas secretarías del gobierno que se encuentran involucradas en la vigilancia y supervisión del comercio exterior, lo que permite un intercambio de información entre las mismas y el alivio de carga laboral.

Por el lado contrario, la simplificación del proceso que trae consigo la ventanilla única puede resultar contradictoria cuando lo que antes implicaba mayores filtros y más actores involucrados en un trámite cualquiera, ahora se concentre en menores manos. Por ejemplo: el proceso de modulación (activación del semáforo fiscal) antes permitía la revisión documental tanto física como electrónica del pedimento a someter, por parte del personal que se encontraba en los puntos de modulación, ahora con la implementación de la ventanilla única, las copias físicas de la documentación quedan descartadas y solo pueden ser revisadas en contenido por los verificadores (aquellos encargados de revisar la mercancía en caso de un reconocimiento aduanero). Además de que muchas veces, a causa de la ignorancia existente en cuanto a las diversas y múltiples actividades que implica el comercio exterior y la falta de conocimiento sobre las mismas, el personal puede caer en una serie de acciones que encierran la potencialidad de escalar en gravedad, al desconocer los lineamientos y responsabilidades de otras secretarías como migración, salubridad, seguridad o energía. O la delegación discriminada de tareas específicas a otras secretarías que se presenta con mucha frecuencia, anulando la ventaja del involucramiento de diversas secretarías en el sistema de la ventanilla digital y la posibilidad de trabajar de forma conjunta.

*“...Las responsabilidades y las tareas se encuentran dispersas entre las distintas dependencias del gobierno federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Aduanas, es responsable de las garitas, pero no de los puntos entre garitas, por donde atraviesa la mayor parte de los flujos ilegales de personas y mercancías. El INM es responsable del control de los flujos migratorios, pero sus funciones son meramente administrativas. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son responsables de impedir el paso de armas y, como coadyuvantes en la lucha contra el crimen organizado, realizan tareas de vigilancia y controlan puntos de revisión, pero solo responden a mandos militares...al final cada dependencia hace su tarea de acuerdo con sus atribuciones específicas y responde a sus mandos. No existe ni un plan estratégico ni una instancia de coordinación de las acciones que realizan todas las dependencias. Tampoco existe un monitoreo y un seguimiento de los planes y programas en los que participan estas dependencias...”*⁷²

⁷¹ *Ibid.*, p. 3.

⁷² Luis Herrera Lasso, *op. cit.*, pp. 111-112.

En cuanto a la circulación, señalamos que *"Por nuestro sistema de aduanas pasan a diario 26,000 vehículos de carga, 1 millón de pasajeros por fronteras y se generan 8 millones de pedimentos de importación y exportación (según la Confederación Latinoamericana de Agentes Aduanales, CLAA), la interconexión de sistemas entre dependencias y la implementación de la Ventanilla Única avanzan, pero no logra consolidarse."*⁷³

El tema en cuanto a la postura de incorporar diversas secretarías, organizaciones o instituciones en el tema de la seguridad, en especial en el caso del comercio exterior y las aduanas, ciertamente parece una postura adecuada bajo el esquema de empezar a abordar el problema desde una perspectiva más global e incluyente. Sin embargo, la contrariedad se presenta cuando las instancias no son capaces de coordinarse entre ellas y cada una aborda el problema bajo su propio entendimiento, en la capacidad que puede, y en la materia que le "compete". No hay una clara definición de hasta dónde llegan y donde terminan sus involucramientos y un claro recelo de cooperación entre instituciones y actores envueltos.

La ventanilla única es una herramienta digital que encierra grandes potenciales, su aplicación y uso constante determinara los caminos en los que pueda mejorar, improvisar y reformarse a sí misma. Consiguiendo acoplarse a las necesidades emergentes que logren revelarse en el despacho de mercancías de comercio exterior. Se trata no solamente de un instrumento que es capaz de agilizar los trámites del comercio y ahorrar costos en el proceso, sino también como un mecanismo que tiene la potencialidad de frenar la corrupción desde diversos ángulos y lograr la cooperación y la interconexión entre instancias. Aunque debemos tener presente que, en los procesos de simplificación, las tareas se concentran en menos manos, agilizando el despacho comercial volviéndolo menos burocrático, pero en oposición se aumenta el riesgo al quitar al mismo tiempo filtros de revisión en los actores involucrados.

3.6.2 -Programa viajero confiable

El programa viajero confiable es una iniciativa similar a la de NEXUS, ya existente en Canadá y Estados Unidos. Donde una persona que posea la nacionalidad mexicana o estadounidense y que viaje constantemente, le sea permitido el acceso a territorio nacional a través de una membresía distintiva con el uso de procesos automatizados. La membresía otorgada permite al viajero entrar a México usando kioscos inteligentes, de manera más rápida y ágil, con el escaneo del pasaporte y la revisión de sus huellas digitales con el uso de tecnología biométrica, a fin de reducir tiempos y liberar la carga recibida, en una iniciativa que fue diseñada primordialmente por el Instituto Nacional de Migración (INM).

⁷⁴

⁷³ Carlos M. Pérez Munguía. "Retos de México en facilitación comercial", *Forbes*, México, 08 de septiembre 2014, disponible en <http://www.forbes.com.mx/retos-de-mexico-en-facilitacion-comercial/>, acceso 29 de julio de 2016.

⁷⁴ Instituto Nacional de Migración (INM). "Programa Viajero Confiable. Acciones y Programas", disponible en <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-viajero-confiable>, acceso 30 de junio de 2016.

3.6.3 -Modernización de Aduanas - Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) ⁷⁵

En la misma lógica que tuvo el “Plan de Modernización de las Aduanas” y “la Aduana Modelo”, la administración actual se ha dado a la tarea de modernizar nuevamente las instituciones encargadas del despacho de comercio exterior a través de un nuevo proyecto denominado “Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera” (PITA).

La lógica del proyecto es muy similar a la anterior, al tratar de automatizar, agilizar y facilitar los procesos que implica el despacho de mercancías y pasajeros enfocado primordialmente a la mercancía de carga y a los vehículos particulares que crucen la frontera. El proyecto pretende modernizar 60 puntos de revisión y el control sobre 52 cruces fronterizos. De acuerdo con el propio SAT, esto representa el 99% del número total anual de pedimentos y 98.75% del total de la recaudación anual de las aduanas.

Entre los objetivos del proyecto destacan primordialmente la automatización del despacho para la mercancía que va en carga, fortalecer el control vehicular de particulares en la frontera, y el uso de video vigilancia para detectar e inhibir, con la modernización de 310 puntos de supervisión con la instalación de más de 14 400 cámaras distribuidas en los principales inmuebles del SAT. La suma de estos objetivos pareciera tener una fuerte inclinación hacia el combate a la corrupción, al reducir trámites y tener mayor vigilancia en los procesos y el personal.

“Este proyecto permitirá facilitar y agilizar el despacho aduanero, mediante la integración de una solución tecnológica basada fundamentalmente en el uso de herramientas de inteligencia de negocio, que automatice la operación aduanera (en un periodo de 48 meses) para lograr, entre otros aspectos: disminución de tiempos en el despacho aduanero; mejoras en la generación de inteligencia de negocio; mayor asertividad en la identificación de riesgos; trazabilidad de las operaciones de todas las aduanas, con indicadores de desempeño en tiempo real; y disminución de la discrecionalidad del personal involucrado en el despacho aduanero.”⁷⁶

En los procesos de licitación de PITA, el gobierno se ha valido de diversos medios que fortalezcan el proceso del proyecto a fin de dar certeza del mismo en la opinión pública y entre los ciudadanos, con el uso de testigos sociales y observadores independientes y la emisión de denuncias en caso de ser necesario.

⁷⁵ SHCP-SAT. "Modernización Aduanas. Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA). ¿Qué es PITA?", disponible en <http://www.sat.gob.mx/PITA/Paginas/default.htm>, acceso 2 de junio de 2016.

⁷⁶ Ricardo Treviño Chapa. Sala de prensa, "Difunde SAT resultado de licitación para el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera", Licitación PITA. Expediente 925353, disponible en <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/>, acceso 20 de julio de 2016.

3.6.4 - Despacho Aduanero Conjunto

El despacho aduanero conjunto es un proceso en el que se involucran autoridades aduaneras de Estados Unidos y México en la inspección de cargamentos de exportación del país saliente y con destino al otro en diversas aduanas, que inicia su puesta en marcha con tres pruebas piloto.

“El programa de despacho conjunto entre el SAT y CBP, conocido como Pre-inspección de carga, es un esquema de cooperación bilateral que permite instrumentar la inspección aduanera de mercancías por parte de autoridades aduaneras de Estados Unidos en territorio mexicano y de autoridades aduaneras mexicanas en territorio estadounidense. El primer programa piloto fue lanzado el 15 de octubre pasado en el Aeropuerto Internacional de Laredo, Texas”⁷⁷

La intención es hacer una sola inspección conjunta que reduzca tiempos y costos, agilice los procesos, y descongestione el tránsito de mercancías.

La prueba piloto de estas inspecciones pretende llevarse a cabo en 3 puntos distintos:

- Terminal de carga del aeropuerto de Laredo-Texas de Estados Unidos – Inspección de mercancía con destino a México que involucra a los aeropuertos de: Chihuahua, Guadalajara, Hermosillo, León, Querétaro, Ramos Arizpe, San Luis Potosí y Toluca.
- Aduana de México Mesa de Otay, Tijuana- Inspección de carga de productos de origen agrícola y con destino a Estados Unidos.
- Instalación de una planta manufacturera de computadoras en San Jerónimo Chihuahua- Inspección de cargamentos de productos electrónicos y computadoras en camión con destino a Estados Unidos.⁷⁸

“...Por primera vez, personal de la Comisión de Aduanas y Protección Fronteriza del gobierno de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés) reviso mercancía en México como parte del Programa de Despacho Aduanero Conjunto entre ambas naciones...”⁷⁹

Lo sobresaliente del programa es la flexibilidad que se muestra por vez primera, en permitir la intervención de agentes foráneos en aduanas mexicanas y viceversa. Las iniciativas de PITA y el Despacho Aduanero en Conjunto son el precedente a una serie de modificaciones que persiguen la fortaleza de las fronteras y que encierran gran potencial, sobre todo en términos de una cooperación mucho más concreta entre autoridades de ambas naciones.

⁷⁷ SHCP-SAT. "Despacho Aduanero Conjunto. Inauguración del Programa Despacho Conjunto de Carga Pre-inspección de carga de productos agrícolas", disponible en http://www.sat.gob.mx/Paginas/despacho_aduanero_conjunto.aspx, acceso 21 de julio de 2016.

⁷⁸ SHCP-SAT "¿Qué es el Despacho aduanero conjunto?", disponible en http://www.sat.gob.mx/Documents/Aduanas/Despacho_Aduanero.png, acceso 24 de julio de 2016.

⁷⁹ Leonor Flores. "Arranca revisión aduanera con agentes de EU en México", *El Universal*, México, 13 de enero de 2016, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/01/13/arranca-revision-aduanera-con-agentes-de-eu-en-mexico>, acceso 30 de julio de 2016.

Persiguiendo una estrategia similar a la ya existente de Estados Unidos y Canadá, donde agentes de la CBP y la CBSA ya trabajan en conjunto.

Conclusiones finales

A lo largo de este trabajo hemos hecho un análisis desde la perspectiva de la seguridad nacional del funcionamiento y problemáticas más importantes de un sector clave de la vida nacional como lo son las aduanas. Hemos hablado de los cambios derivados a partir de la participación de México en tratados de comercio internacional y de los retos a los que se ha enfrentado no sólo en términos de capacidad de despacho sino en términos de ser un verdadero filtro que permita mantener la seguridad de nuestro país en niveles óptimos.

Muchos han sido los avances que podemos señalar dentro de la administración de las aduanas, sin duda nos encontramos ante la versión más sofisticada del despacho de mercancías. Nunca antes se había tenido tanta tecnología ni tanta cooperación con el vecino del norte. Hoy podemos hablar de una verdadera y avanzada colaboración internacional que va más allá de la simple transmisión de recursos o de tecnología, sino que llega a procesos más complejos como lo es la operación conjunta directa.

Los medios de inspección no intrusiva muestran ventajas tecnológicas considerables que permiten la aceleración de los procesos del despacho de mercancías y el incremento de la seguridad en términos de la revisión aduanera, en términos del contrabando que pueden detectar. Sirven como garantes en diversos niveles de la aplicación y validación de la ley del comercio exterior mexicano, al tiempo que funcionan como medios disuasivos que limitan todo tipo de actividad criminal que pretenda llevarse a cabo. A la par, los nuevos programas que el gobierno federal pretende instaurar en las aduanas están encaminadas a combatir la corrupción y modernizar aún más los puntos de acceso más significativos del país.

Otro de los avances que hay que señalar como logro es la ventanilla única, la cual es trascendental en el funcionamiento aduanal, pues es un mecanismo capaz de agilizar los trámites del comercio economizando costos en el proceso, al tiempo que también puede contribuir al cese de la corrupción desde diversos ángulos al fomentar la cooperación y la interconexión entre instancias que comparten información. Aunque no se debe perder de vista que la simplificación de los procesos puede resultar contradictorio en términos de transparencia y combate a la corrupción, puesto que cuando lo que antes implicaba mayores filtros y más actores involucrados, ahora se concentre en menores manos, lo que puede poner en tela de juicio la veracidad de los procesos.

En contraste con los avances alcanzados en el tema, resulta conveniente mencionar las contingencias que pueden prevalecer a pesar de las nuevas adecuaciones y debatir en torno a si los nuevos programas e iniciativas son una serie de políticas emergentes y temporales de carácter paliativo o si realmente tendrán la capacidad de hacer frente a los problemas existentes que se vislumbran como fenómenos que ponen en riesgo la seguridad y el funcionamiento de las aduanas a largo plazo.

Las aduanas más allá de mejorar sus indicadores en capacidad de despacho de mercancía y la modernización tecnológica de sus procesos deben solucionar problemas de fondo y de estructura que están relacionados con el personal que las opera y la seguridad nacional. Un

ejemplo de ello, son todos los procesos de selección de personal o las pruebas de confiabilidad para el mismo, los cuales en muchos casos, resultan insuficientes para combatir la corrupción y la infiltración del crimen organizado.

Los filtros a los que son sometidos los candidatos a oficial de comercio exterior o los exámenes que son aplicados al personal ya contratado, servirán de poco, si no se avanza en la mejora tangible de las condiciones laborales; es decir mejores salarios, menos rotación de días de descanso, jornadas de trabajo menos desgastantes y menos cambios de adscripción y circulación de personal en las aduanas. Las jornadas laborales que deben cumplir (que en algunos aduanas llegan a las 12 horas); la carga comercial y el despacho de mercancías, pasajeros y equipaje; así como los riesgos que asumen, no son equivalentes a la retribución económica que reciben a cambio. La generación de un patrimonio propio es vislumbrado como un objetivo fuera de alcance, lo que obstaculiza el compromiso a la institución y aporta a la tasa de deserción. La inexistencia de un marco normativo para el oficial de comercio exterior, o la falta de claridad en cuanto a sus funciones que fueron transferidas de otra figura homóloga del comercio exterior, dificultan su identidad. La congruencia y legitimidad de sus acciones se ven cuestionadas cuando los márgenes de acción son dejados a criterios y percepciones propias o escenarios y situaciones determinadas. Esto se traducirá en discrecionalidad por parte de los oficiales, de manera que lo que resulta legal para una aduana, no lo es para otra.

El cambio recurrente en la adscripción de diversas aduanas, lejos de funcionar como un método de combate a la corrupción por los posibles conflictos de interés que pudieran generarse al pasar mucho tiempo dentro de una misma aduana, se vuelve un obstáculo que dificulta la permanencia del personal cuando el OCE se ve atrapado en las condiciones laborales mencionadas, incapacitando el enorme esfuerzo del gobierno en los procesos selectivos del personal y las pruebas de confianza.

Las altas tasas de deserción de oficiales de comercio se seguirán manifestando, lo que sin duda aumentará la probabilidad de que haya información y conocimiento clasificado circulando por fuera de las aduanas y con el riesgo de que caiga en manos del crimen organizado y sea utilizado con fines ilícitos, poniendo en riesgo la seguridad nacional. Bajo esta perspectiva, de poco servirán la modernización de los procesos de despacho y el uso de tecnología no intrusiva para verificar mercancía y los avances que logren concretarse en la cooperación entre agencias de Estados Unidos y México.

Desde el involucramiento de México en los tratados comerciales, el monto operativo que reciben las aduanas se ha incrementado considerablemente. La enorme carga que reciben estos puntos de internación como consecuencia de los tratados de libre comercio, sobrepasa la capacidad de las aduanas, lo que ha hecho recurrente el uso excesivo de los medios de inspección no intrusiva y su sobre-estimación, convirtiéndolos en el papel en la solución definitiva y absoluta, más allá de sus alcances reales. La situación se ha hecho evidente en la frontera norte donde el intercambio es sumamente dinámico y ha implicado grandes cargas de operación, lo que se traduce en un gran número de oportunidades para las actividades ilícitas como: el paso de narcóticos, armas, dinero, precursores o piratería por medio del contrabando abierto o técnico. Eso, sin mencionar los escenarios donde las

mercancías ni siquiera pasan por los puntos habilitados, es decir, donde se lleva a cabo el contrabando absoluto.

Esta realidad, pone en entredicho la capacidad de las aduanas en términos de si podrán hacerse cargo de estos escenarios, ya que como hemos señalado, la capacidad de operación se ve sobresaturada. Por otro lado, la legislación reciente parece darle más importancia a los costos de oportunidad que representa aminorar los tiempos de despacho y los números estadísticos de eficiencia que sobre la seguridad en general, al eliminar filtros como el segundo reconocimiento, lo que va en consonancia con las tendencias de libre mercado. Los reconocimientos que se realizan en las aduanas o las mercancías que son sometidas a revisión (en el semáforo fiscal) son sumamente bajas comparada con la cantidad de mercancías totales que pasan. (*Véase Anexo informativo - Gráfica 20 – Operaciones del sistema de selección automatizada (semáforo fiscal) – Rojo vs Verde*).

La lógica de querer agilizar el comercio y los cuellos de botella parece responder más a una urgencia de aumentar la cantidad de recursos que se pueden obtener a través del comercio legal agilizado y automatizado, así como la recaudación fiscal que conlleva, lo que significa una mayor cantidad de recursos de los que pueda disponer el gobierno. Sin embargo, nos enfrentamos a la disyuntiva entre más recaudación o mayor seguridad. Ello, pone en enfrentamiento directo la recaudación fiscal contra los filtros de seguridad, los cuales pueden representar mayores tiempos en el despacho de mercancías, repercutiendo en las ganancias y capacidad recaudatoria. Así, encontramos por un lado la mayor recaudación con un comercio agilizado y por el otro, mayores filtros de seguridad que hacen frente a las actividades ilícitas que se presentan en el comercio exterior. (*Véase Anexo estadístico Gráfica 21- Variación real en porcentaje del Impuesto General de Importación*). El oficial de comercio exterior debe lidiar con estas enormes cargas operativas bajo una serie de limitaciones que entorpecen y restringen su actuación. Estas condiciones sirven además como un caldo de cultivo para que se desplieguen los actos de corrupción y que constituyen a su vez, puertas de entrada para la descomposición del funcionario público encargado de la seguridad inspectora.

Todo lo anterior puede nulificar por completo todo tipo de progreso tecnológico disponible para combatir el contrabando y otros delitos, ya que los oficiales de comercio son el elemento fundamental de las aduanas y al mismo tiempo el eslabón más endeble, lo que los conduce a actos de corrupción o al abandono de sus tareas. Los oficiales finalmente caen en una dinámica de *dualidad moral* en contextos donde toleran y ejercen la corrupción como un acto reflejo de lo que perciben en las prácticas internas de sus superiores o compañeros de trabajo, una situación que se ve reforzada por las condiciones laborales ya mencionadas. Los tipos de operaciones ilícitas que se presentan como efecto de la corrupción comienzan a diversificarse (*Véase anexo informativo - Gráficas 23-24 y 25 de corrupción correspondientes a servidores públicos del SAT*)

El involucramiento de otras secretarías e instituciones en el tema de la seguridad, y en el caso específico del comercio exterior y las aduanas, resulta ser un acierto y una postura adecuada, pues con ello se permite empezar a abordar el problema desde una perspectiva más global e incluyente. En cuanto a la seguridad nacional el enfoque es atinado, sobre

todo porque las actividades criminales se han diversificado en numerosas áreas y operan con una gran flexibilidad lo que involucra a varios especialistas en áreas de conocimiento específico. Sin embargo, las tareas de cada institución se encuentran sumamente dispersas entre las distintas dependencias del gobierno federal, llevando a cada una de ellas a operar de acuerdo a su propia lógica y mandos, dejando de lado el bien común. A pesar de existir la intención de coordinar esfuerzos entre entidades a fin de combatir los problemas de seguridad en conjunto y no únicamente los del comercio exterior, no ha habido muchos logros al respecto. Al momento, no han sido capaces de coordinarse entre ellas, por lo que cada una aborda el problema bajo su propio entendimiento, capacidades y competencias.

Como ya se mencionó, no existe un plan estratégico, ni una instancia que coordine las acciones entre instituciones gubernamentales. Por ejemplo, en el caso del comercio exterior: un oficial de comercio poco sabe de las restricciones existentes en términos de salubridad o migración, como tampoco un elemento de las fuerzas armadas tiene conocimiento sobre la clasificación arancelaria. En estas condiciones, la cooperación termina siendo una duplicidad de esfuerzos o la delegación discriminada de actividades a otras secretarías, siendo precisamente esta área donde la ventanilla única pudiera consolidarse y alcanzar resultados altamente considerables.

Ahondando en el tema de la corrupción, debemos señalar que se han manifestado actos de esta índole que involucran a los oficiales de comercio; en algunos escenarios, a unos cuantos días de haber finalizado el curso formativo en materia de comercio exterior; y en otros, tiempo después con plantillas consolidadas, lo que ha llevado a la sustitución de todo el personal involucrado. Se estima que cerca de un millar de funcionarios del Servicio de Administración Tributaria fueron denunciados en 2012 ante el Órgano Interno de Control, y en algunos casos ante el Ministerio Público.

Tal y como paso con los oficiales de comercio que reemplazaron a la policía fiscal hace apenas unos años, lo mismo sucedió con éstos que suplieron al Resguardo Aduanal Mexicano en la década de los noventas. Como podemos ver, la corrupción es el verdadero reto a vencer, ya que sin importar cuantas reformas se hagan, cuántos filtros de selección se implementen o cuánto avance la tecnología no intrusiva, siempre habrá riesgos a la seguridad y al funcionamiento del sistema derivados de este fenómeno. Por lo que como hemos señalado, sin arreglar los problemas estructurales como las condiciones laborales o la falta de un marco normativo, la corrupción seguirá creciendo y los avances que se logren implementar en las fronteras y aduanas del país, serán únicamente soluciones temporales que irán perdiendo fuerza e impulso con el paso del tiempo frente a una serie de fenómenos cada vez más complejos de atender.

La suma de todas las problemáticas que hemos señalado se reflejará en un desempeño limitado e inapropiado de las instancias gubernamentales encargadas de regular el paso de mercancías y pasajeros de comercio exterior. Asimismo, el incremento de las operaciones entre naciones significará también, una mayor demanda en las capacidades de revisión y manejo de los mecanismos enfocados a la revisión de mercancías que puedan presentarse en las fronteras y puntos de acceso del país. Esto puede traducirse en el aumento del tránsito de armas, narcóticos, insumos o precursores dentro del territorio nacional y cuyo

destino final, está vinculado al crimen organizado; lo que a su vez aumentará los índices de homicidios y la violencia en nuestro país (*Véase Anexo Informativo - Grafica 13 – Homicidios dolosos por arma de fuego 2005-2015*). Ello sin mencionar el paso de piratería y mercancía apócrifa, la cual no solo tendrá un impacto económico negativo en la esfera de la economía formal, sino que también podrá ser utilizada como una fuente de financiamiento secundaria por parte de grupos criminales.

En suma, podemos concluir que la operación de las aduanas va más allá de las actividades económicas, sino que dicha actividad impacta en la vida nacional en diversos niveles, los cuales, pueden implicar serias amenazas para la seguridad nacional y regional. El no considerarlas como parte de los actores involucrados en la agenda de la seguridad nacional, es un error que puede llevar a resultados negativos, como lo hemos visto en los últimos años en nuestro país.

Anexo Informativo

Problemas en las aduanas de México – Amenazas
a la seguridad nacional.
2002-2015

Figura 1-Roles de operación correspondiente a los departamentos de rayos “gamma “y rayos “x”. Extraído de una de las 49 aduanas del país.

ADUANA DE *****
 SUBADMINISTRACION DE *****
 HORARIO DE OPERADORES GAMMA
 PERIODO DEL *** AL *** DE ***** DEL 2012

*****, **** a *** de **** de 2012.

OPERADOR	NOMBRE	LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SABADO	DOMINGO
OP. 01	Operador 1	DESCANSO	DESCANSO	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00
OP. 02	Operador 2	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	DESCANSO	DESCANSO
OP. 03	Operador 3	DESCANSO	DESCANSO	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00
OP. 04	Operador 4	09:00 17:00	09:00 17:00	09:00 17:00	09:00 17:00	09:00 17:00	10:00-14:00	DESCANSO
OP. 05	Operador 5	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	DESCANSO	DESCANSO	15:00-23:00	15:00-23:00
OP. 06	Operador 6	12:00-20:00	12:00-20:00	DESCANSO	12:00-20:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00
OP. 07	Operador 7	DESCANSO	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	15:00-23:00	07:00-15:00
OP. 08	Operador 8	07:00-15:00	DESCANSO	23:00-07:00	23:00-07:00	12:00-20:00	DESCANSO	15:00-23:00
OP. 09	Operador 9	15:00-23:00	15:00-23:00	12:00-20:00	15:00-23:00	15:00-23:00	DESCANSO	DESCANSO
OP. 10	Operador 10	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	DESCANSO	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00
OP. 11	Operador 11	23:00-07:00	23:00-07:00	DESCANSO	07:00-15:00	DESCANSO	10:00-14:00	07:00-15:00
OP. 12	Operador 12	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	DESCANSO
OP. 13	Operador 13	23:00-07:00	23:00-07:00	15:00-23:00	15:00-23:00	12:00-20:00	07:00-15:00	DESCANSO
OP. 14	Operador 14	23:00-07:00	23:00-07:00	DESCANSO	DESCANSO	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00
OP. 15	Operador 15	VAC.						
OP. 16	Operador 16	VAC.						

ADUANA DE *****
 SUBADMINISTRACION DE *****
 HORARIO DE OPERADORES DE RAYOS X (ZBV)
 PERIODO DEL *** AL *** DE ***** DEL 2012

*****, **** a *** de **** de 2012.

OPERADOR	NOMBRE	LUNES	MARTES	MIERCOLES	JUEVES	VIERNES	SABADO	DOMINGO
OP. 01	Operador 1	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	07:00-15:00	DESCANSO
OP. 02	Operador 2	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	15:00-23:00	DESCANSO
OP. 03	Operador 3	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	23:00-07:00	DESCANSO

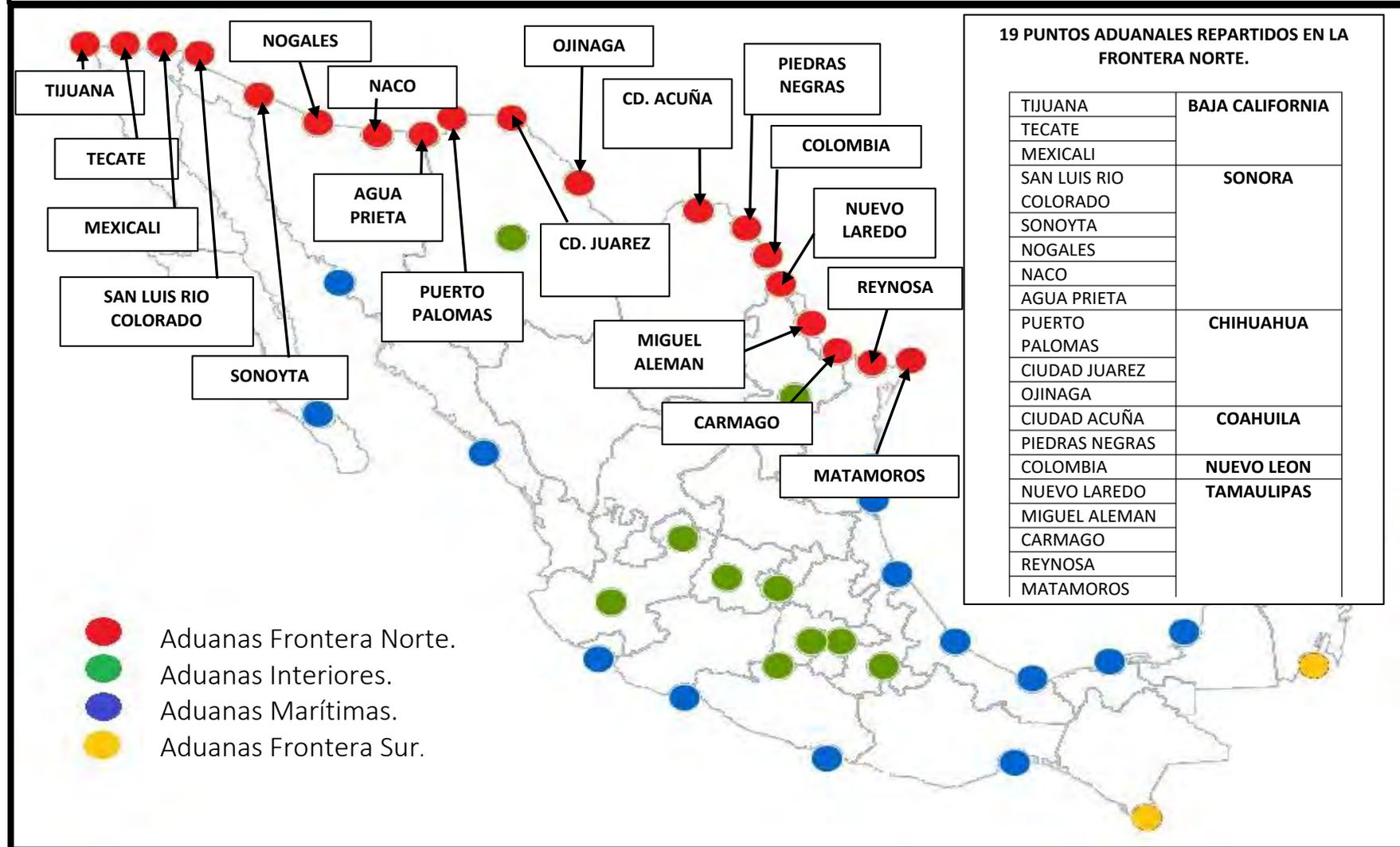
NOTA: HORARIOS SUJETOS A MODIFICACIONES, SEGÚN NECESIDADES DEL SERVICIO.

Nota: Los operadores irán cambiando de turno conforme el avance semanal, es decir, que el Operador 1 después de una semana cubrirá el horario del Operador 2 y así sucesivamente.

Fuente: Rol de operación de los Oficiales de Comercio Exterior (OCEs) extraído de una de las 49 aduanas del país correspondiente al año 2012. Varios elementos han sido removidos del documento para los fines de la investigación. La aduana no se muestra, ni la sub-administración, ni los nombres de los operadores encargados, así como tampoco el día y la fecha específica de la jornada laboral. La muestra del rol es con fines informativos únicamente.

Mapas de las aduanas mexicanas – Ubicación y tipos.

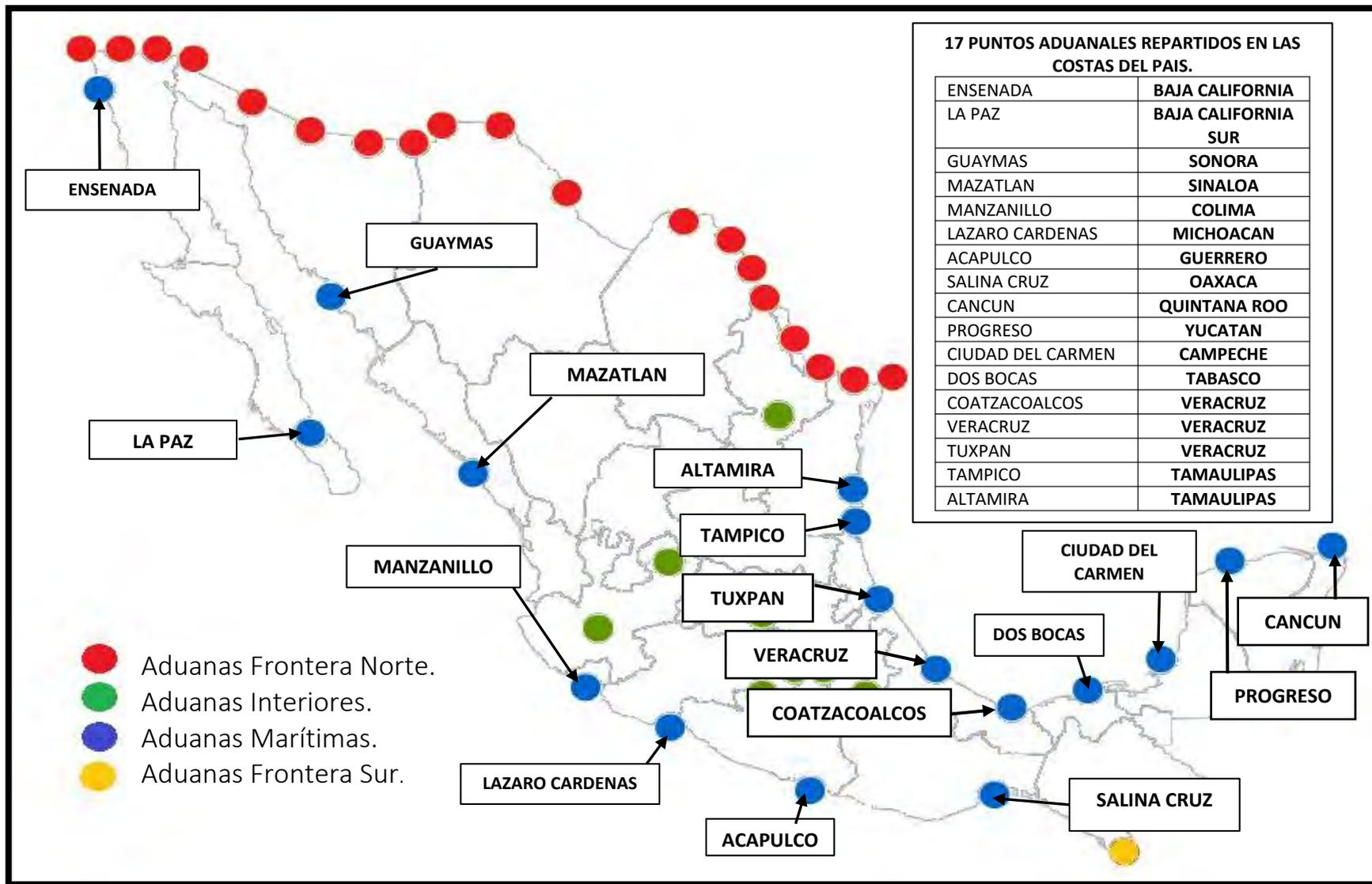
Mapa 1 - Mapa de las Aduanas Mexicanas –Frontera Norte.



Fuente: Mapa de elaboración propia con información de: Directorio de Aduanas - Aduanas del país. SAT.

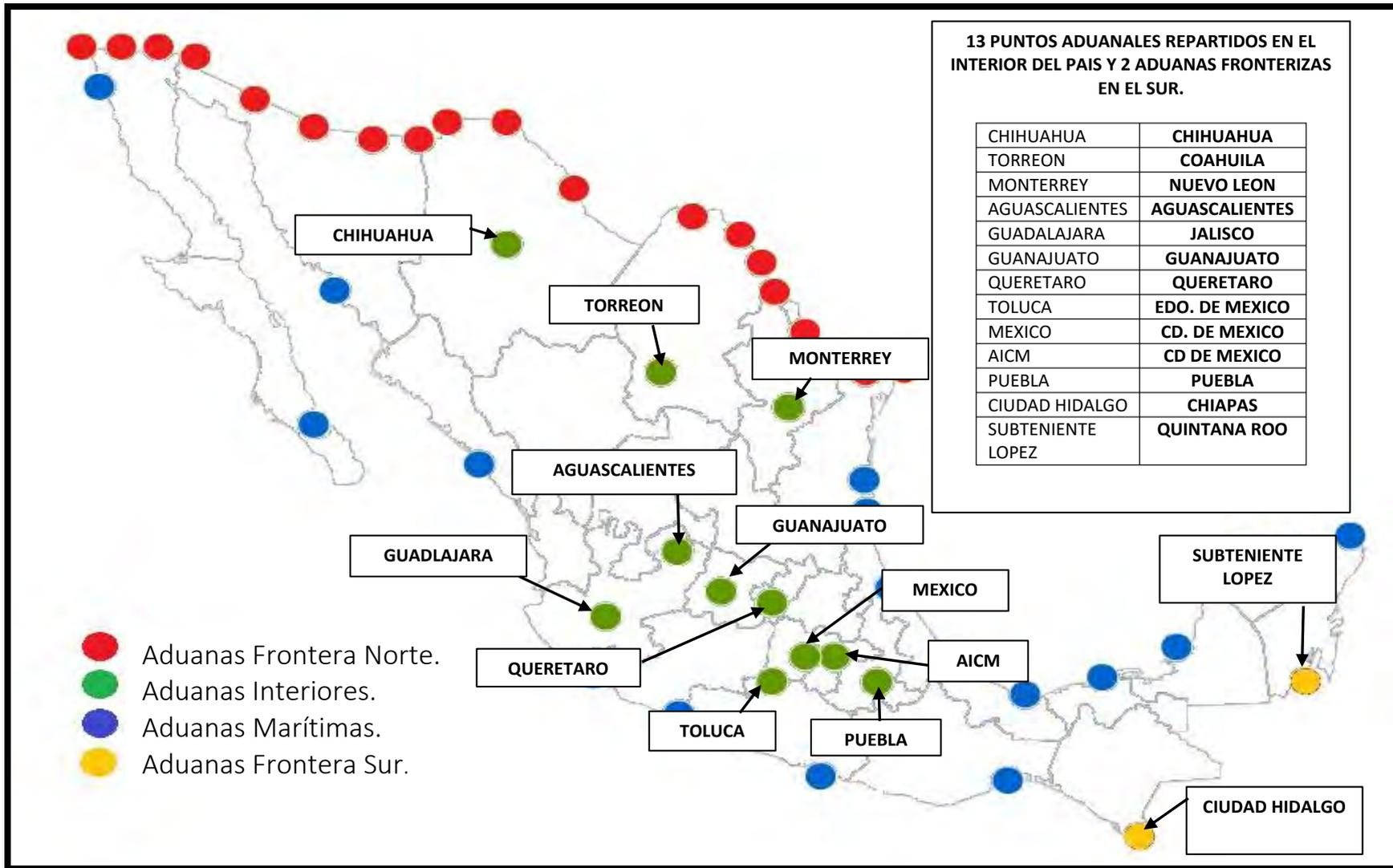
http://www.sat.gob.mx/contacto/contactenos/Paginas/dir_adu.aspx

Mapa 2 - Mapa de las Aduanas Mexicanas –Aduanas marítimas.



Fuente: Mapa de elaboración propia. *Ibidem*

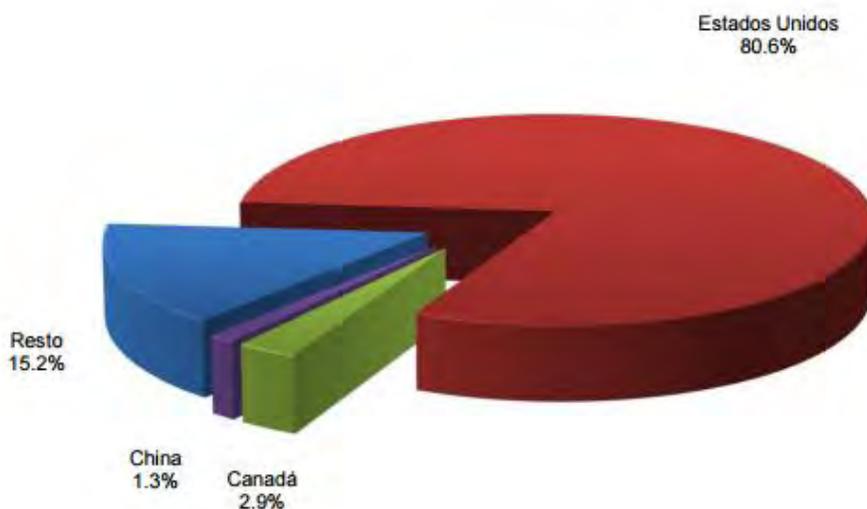
Mapa 3 - Mapa de las Aduanas Mexicanas –Frontera Sur e Interinas.



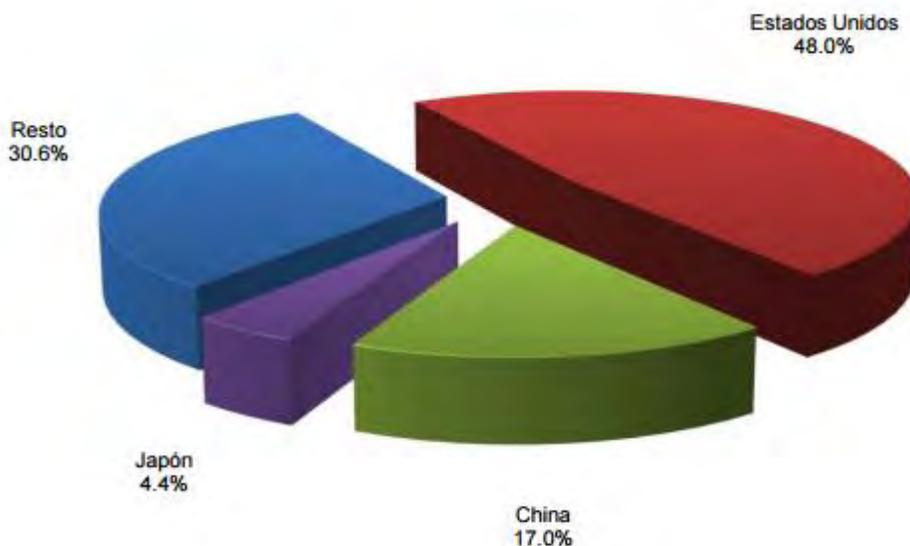
Fuente: Mapa de elaboración propia. *Ibidem*

Balanza comercial de Mexico – Importaciones y Exportaciones – 2015.

Grafica 1- Participación porcentual de las exportaciones por países. Enero-junio 2015.



Grafica 2- Participación porcentual de las importaciones por países. Enero-junio 2015.



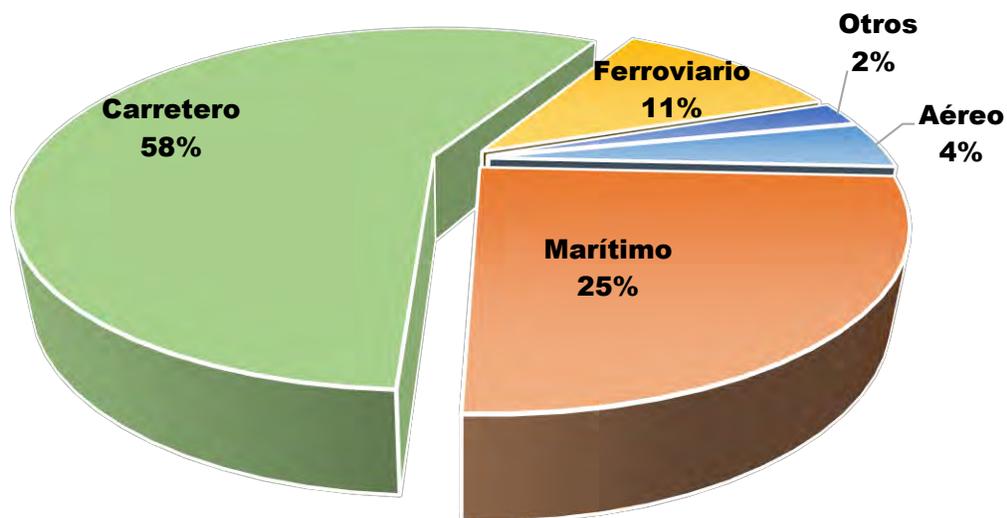
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía- Balanza Comercial de Mercancías de México- Información revisada. Enero-junio 2015. Información de interés nacional. Pag. 33 y 42.

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/producto_s/continuas/economicas/externo/mensual/ece/bcmm.pdf.

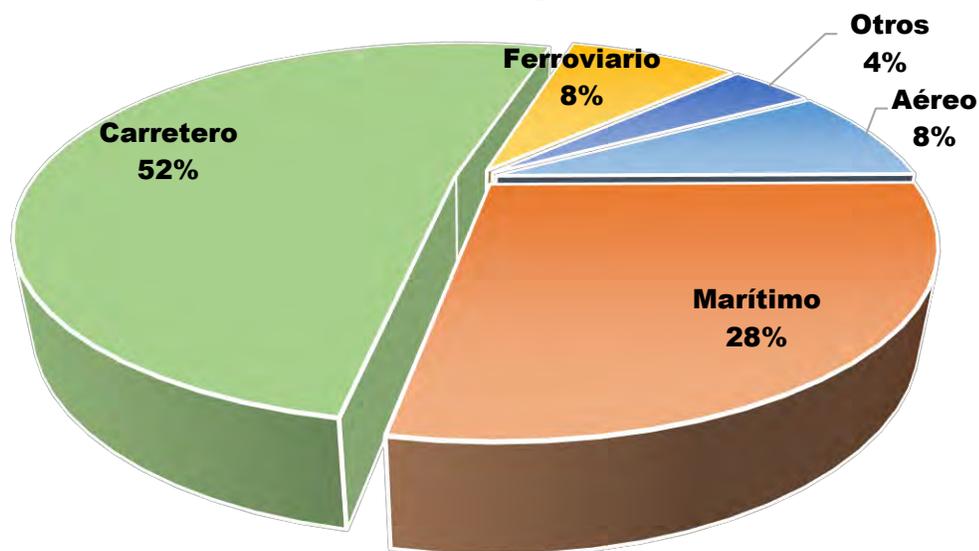
SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza comercial de mercancías de México. Enero-junio, 2015. SNIEG. Información de Interés Nacional.

**Medios de transporte en México usados para el comercio exterior –
Participación porcentual.**

Gráfica 3- Porcentaje de medios de transporte usados para el comercio exterior en México. Exportaciones - (2009-2014)

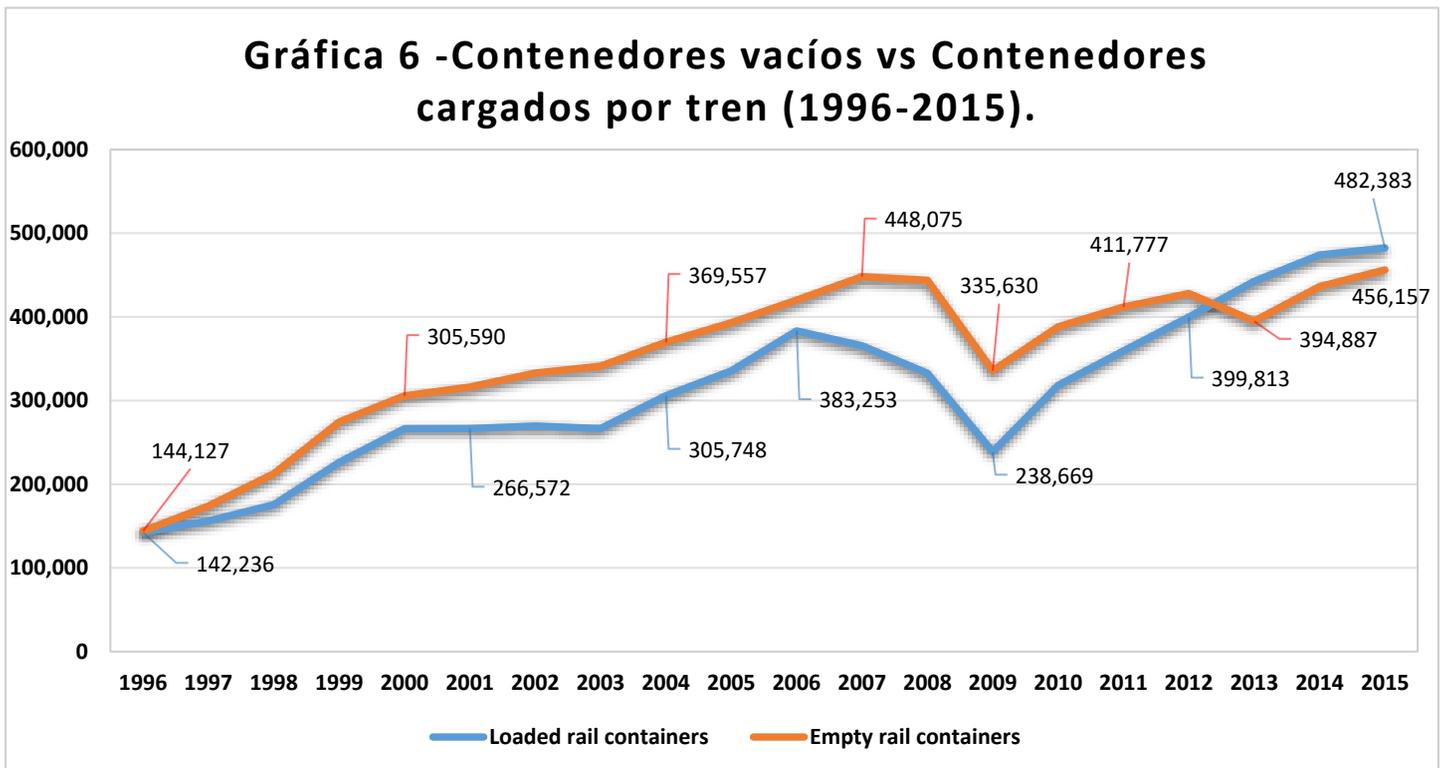
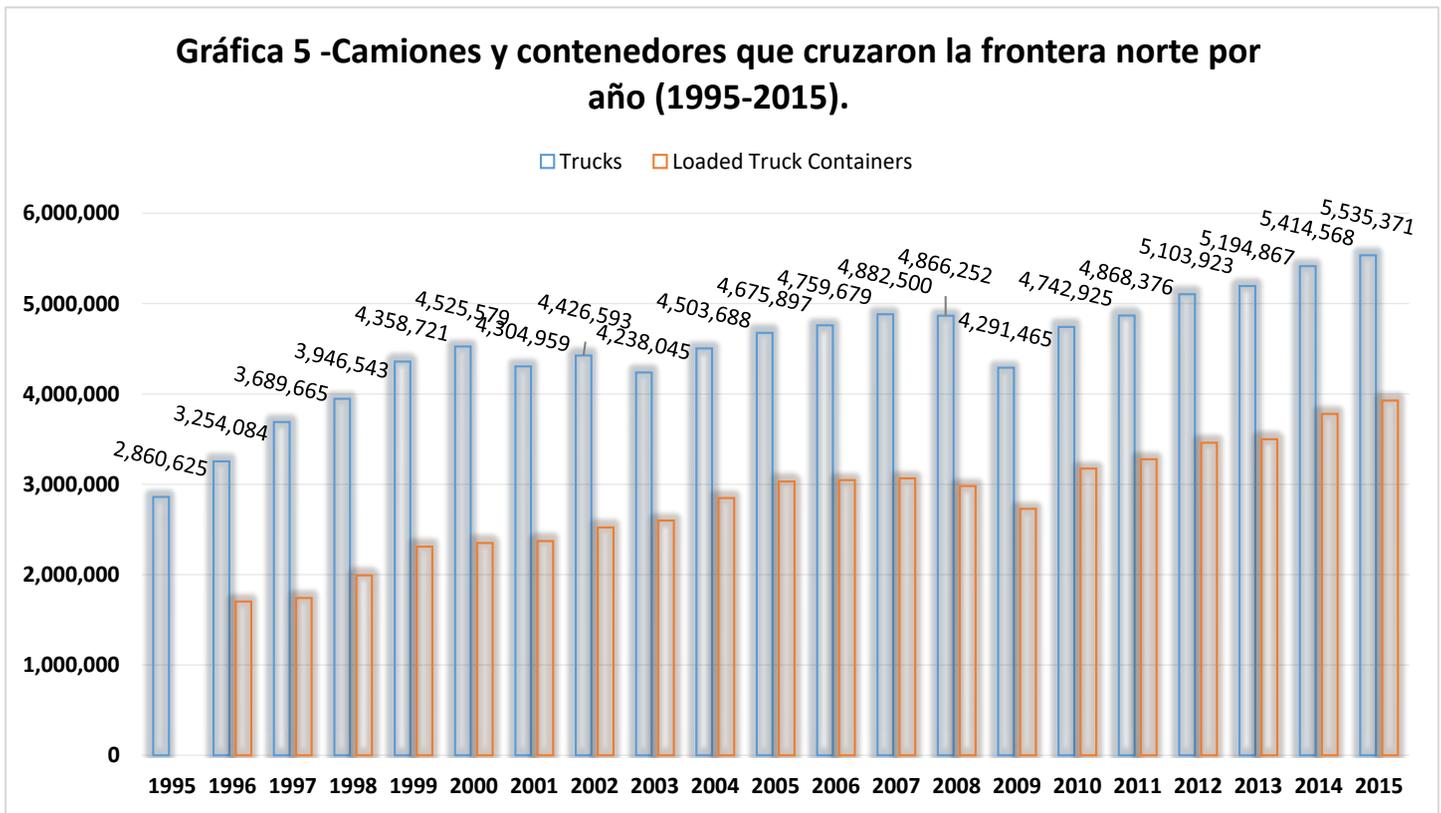


Gráfica 4- Porcentaje de medios de transporte usados para el comercio exterior en México. Importaciones - (2009-2014).



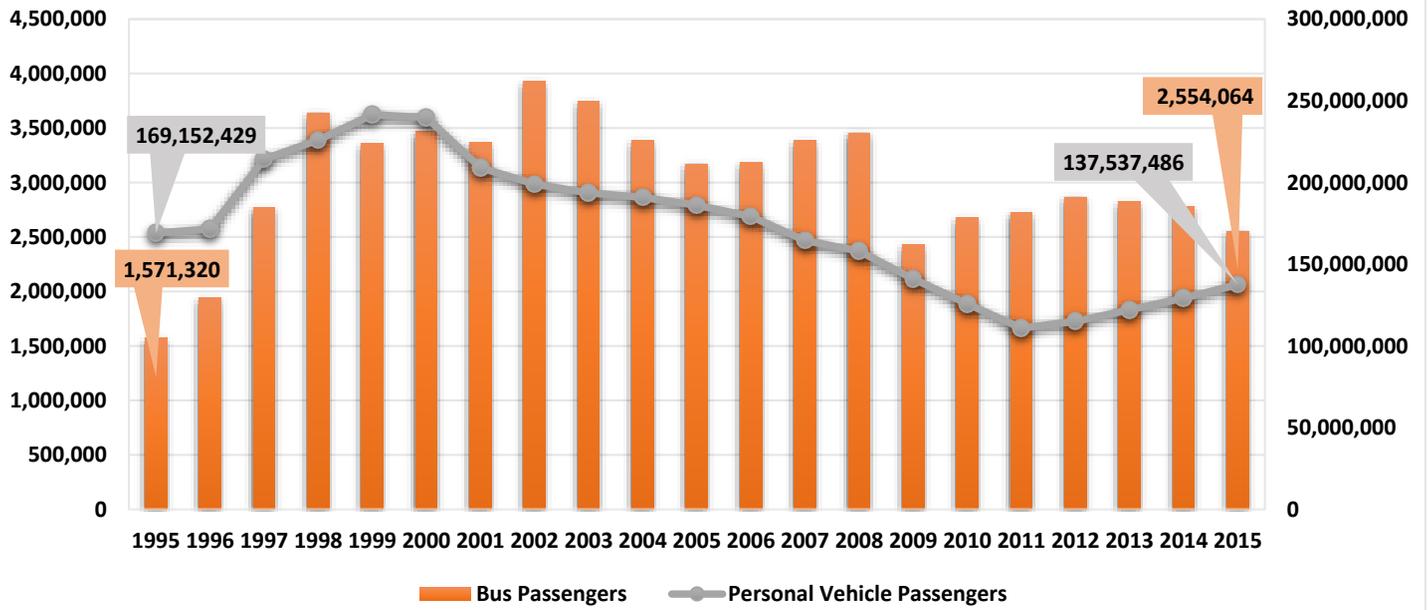
Fuente: Gráficas de elaboración propia con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía- Balanza Comercial de Mercancías de México- Información revisada. Enero-junio 2015. Información de interés nacional. Pág. 53 y 54. SAT, SE, BANXICO, INEGI. Balanza comercial de mercancías de México. Enero-junio, 2015. SNIEG. Información de Interés Nacional.

Evolución de la carga operativa en la frontera norte - Diversos temas – 1995 2015.

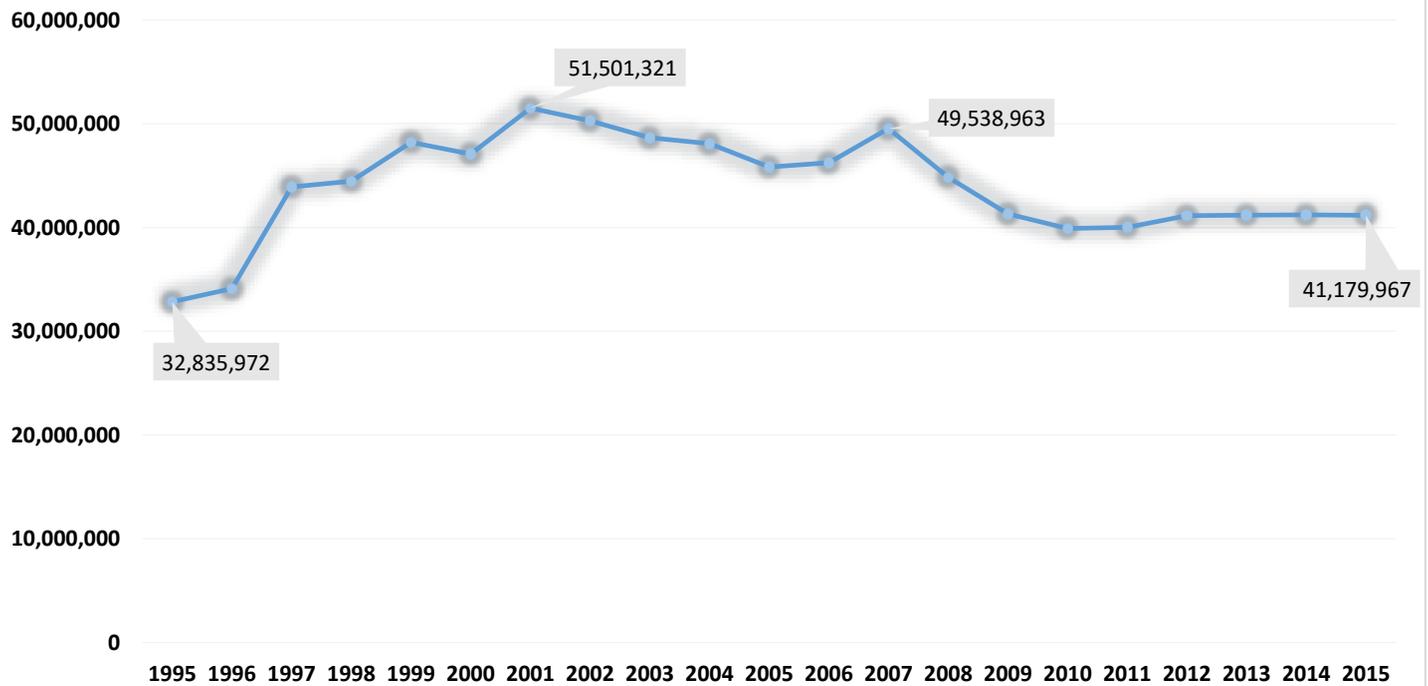


Fuente: Gráficos de elaboración propia. Representan la evolución de la carga operativa en las fronteras. México hacia E.U. Elaboradas con información extraída del BTS: Bureau of Transportation Statistics Border Crossing/Entry Data: Query Detailed Statistics. SOURCE: U.S. Department of Transportation, Research and Innovative Technology Administration, Bureau of Transportation Statistics, based on data from the Department of Homeland Security, U.S. Customs and Border Protection, Office of Field Operations. Disponible en: http://transborder.bts.gov/programs/international/transborder/TBDR_BC/TBDR_BCQ.html
Consultado en mayo 2016.

Gráfica 7-Pasajeros de camión vs pasajeros de automóvil.



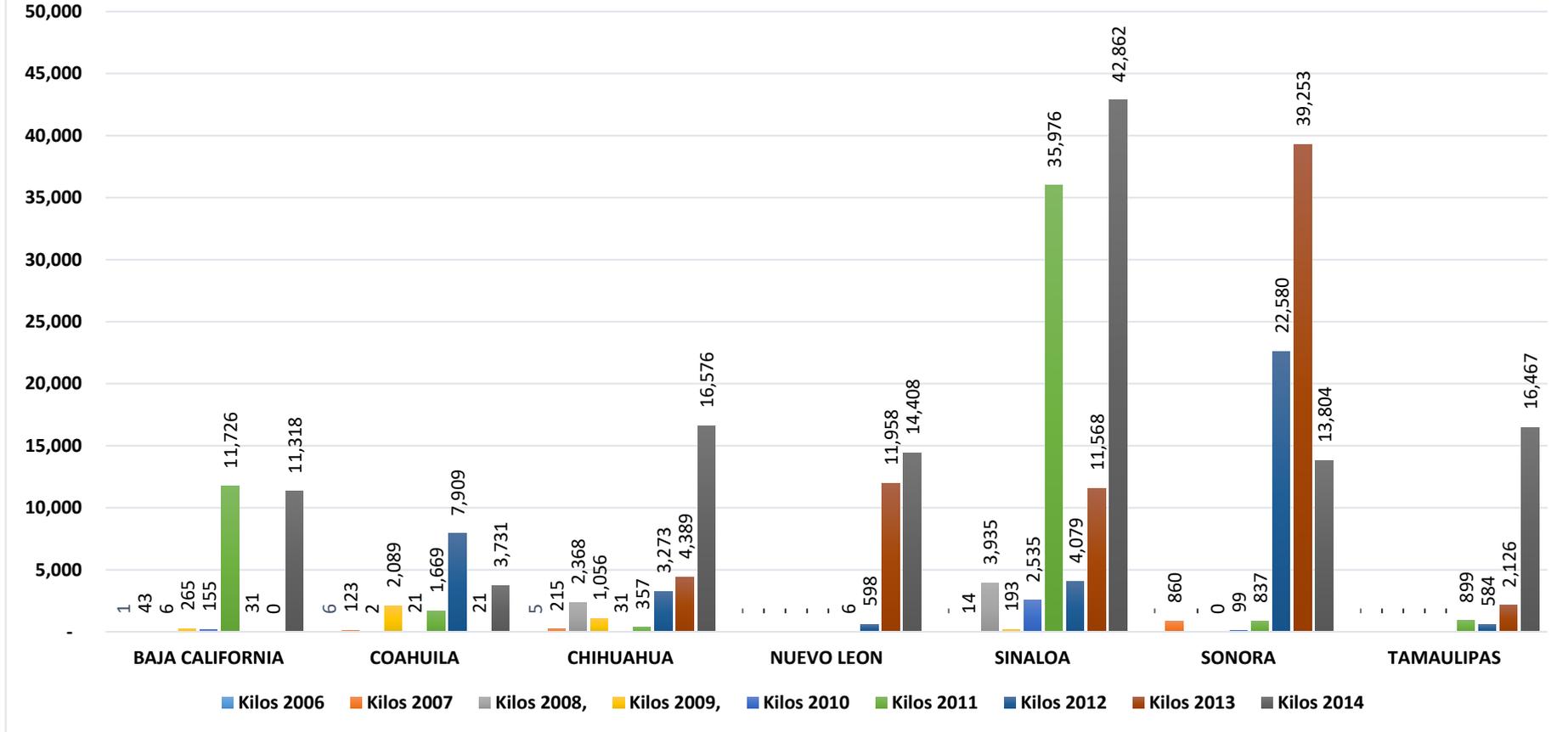
Gráfica 8 - Paso de Peatones (1995-2015).



Fuente: Los gráficos presentados son de elaboración propia. Representan la evolución de la carga operativa en las fronteras. México hacia E.U. *Ibidem*.

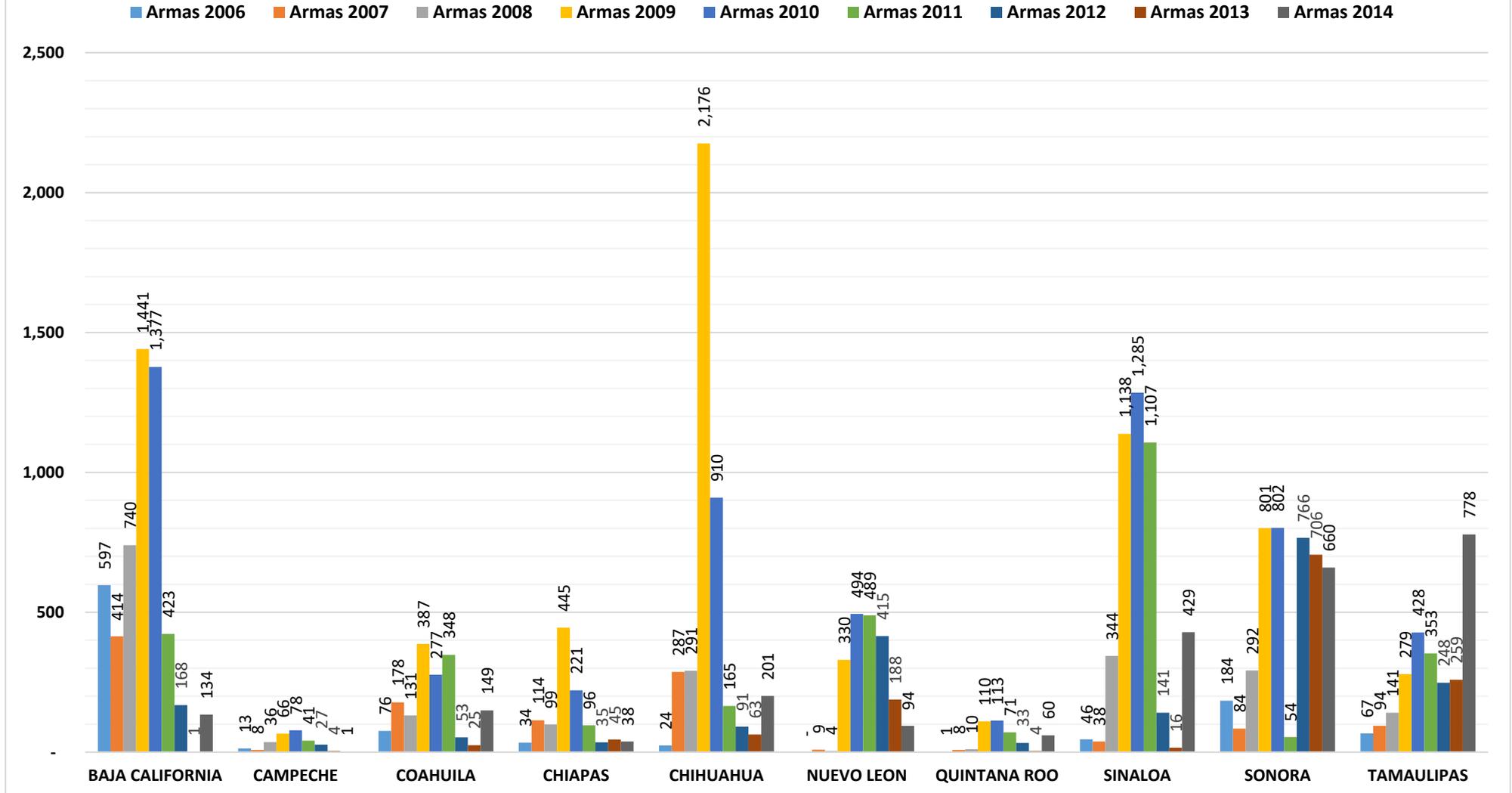
Gráficas 9 y 10 – Decomisos de armas y drogas – Diversos estados y periodos de tiempo.

Gráfica 9 -Kilos de droga decomisada por año- Estados fronterizos del Norte (2006-2014)



Fuente: Gráfica de elaboración propia con información de la Procuraduría General de la Republica (PGR) y el Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados (CENACBA) – Informe estadístico por entidad federativa y tipo de bien – Diversos Periodos. Oficialía Mayor. Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.

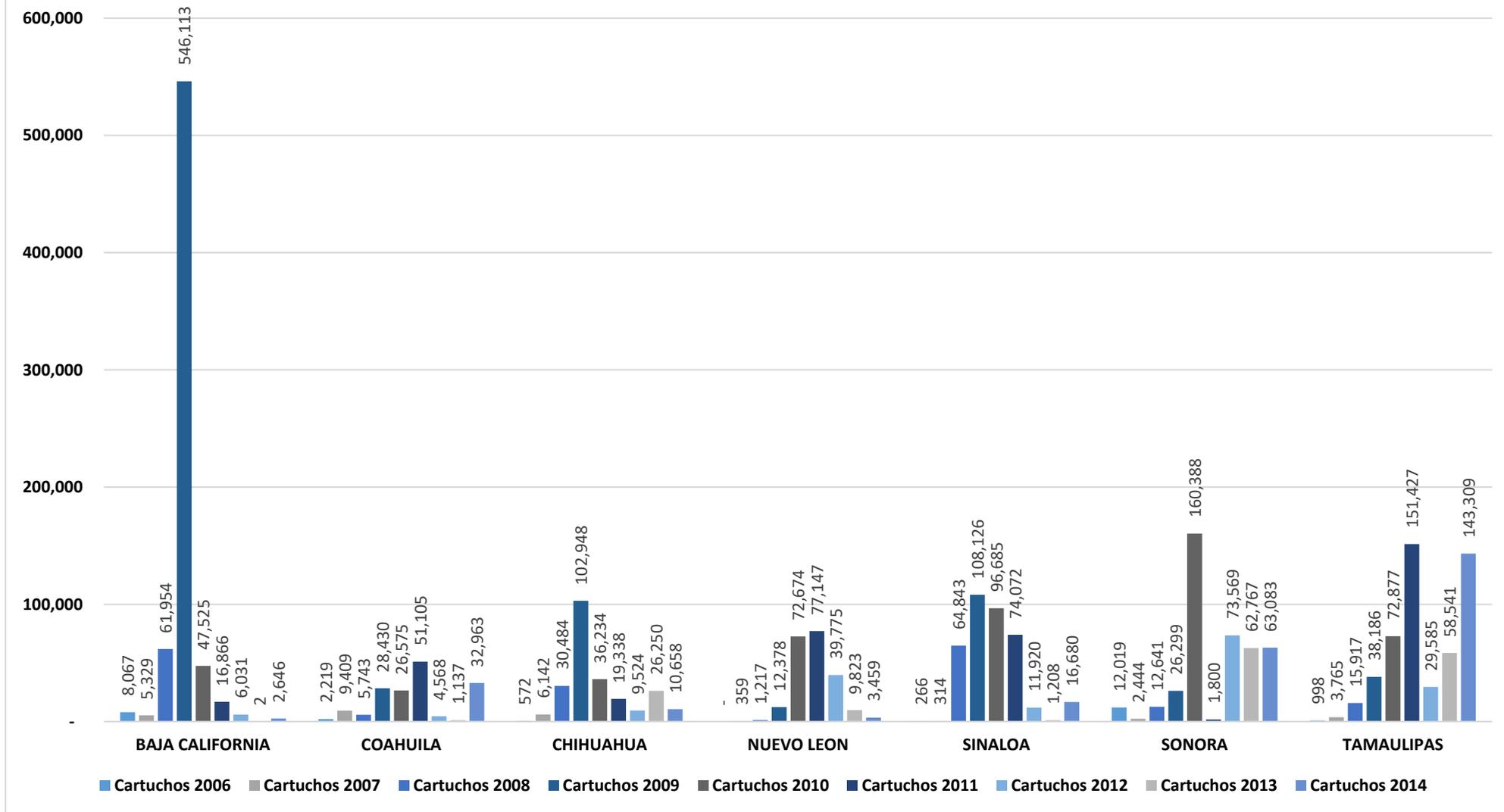
Gráfica 10. Armas decomisadas - Estados fronterizos (2006-2014)



Gráficas 11 y 12 – Decomisos de cartuchos y explosivos – Estados fronterizos por diversos periodos de tiempo.¹

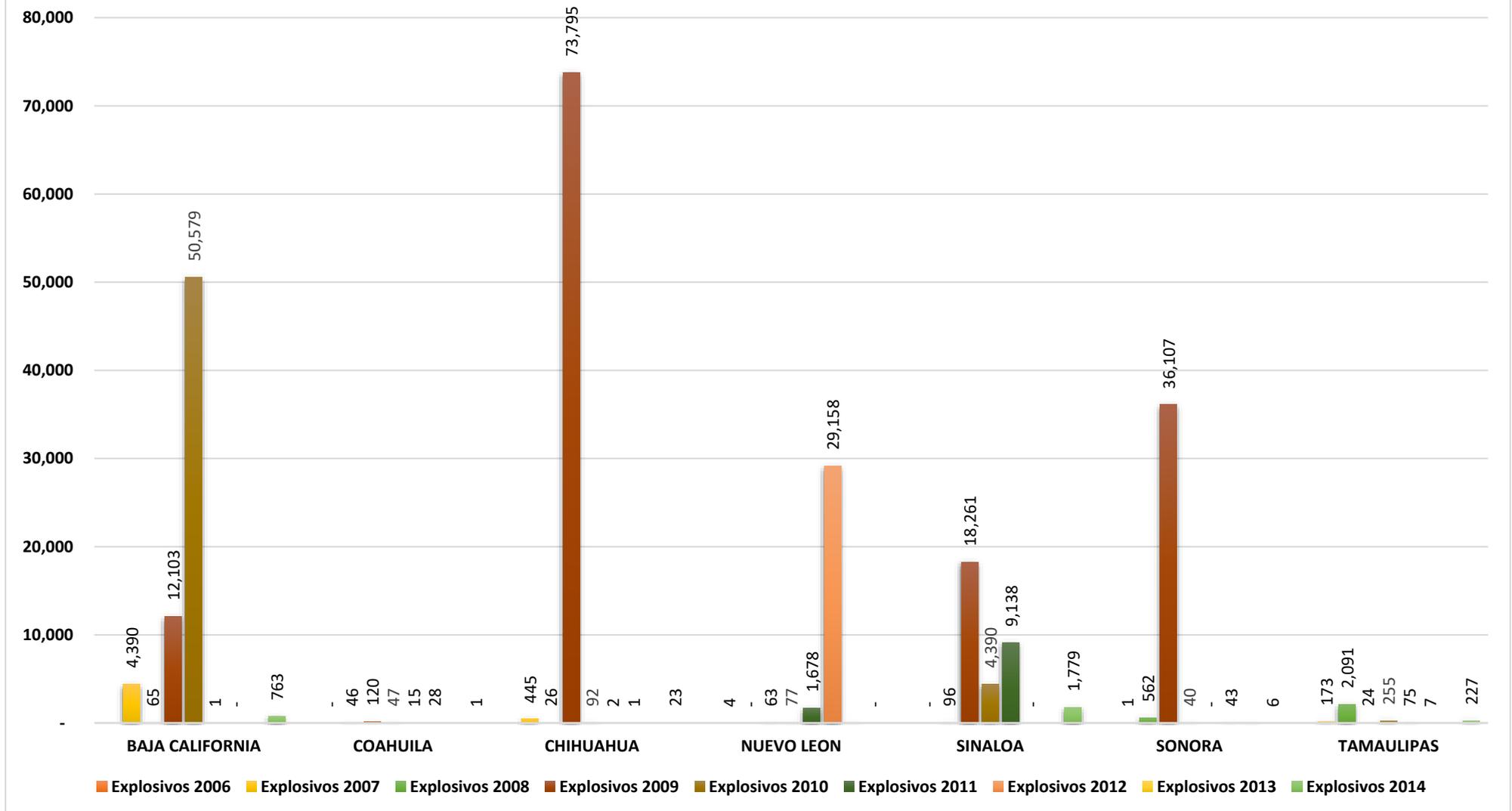
¹ Fuente: Gráfica de elaboración propia con información de la Procuraduría General de la República (PGR) y el Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados (CENACBA) – Informe estadístico por entidad federativa y tipo de bien – Diversos Periodos. Oficialía Mayor. Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales

Gráfica 11. Cartuchos decomisados por Año (2007-2014). Estados Fronterizos del Norte



Fuente: Gráfica de elaboración propia. *Ibidem*

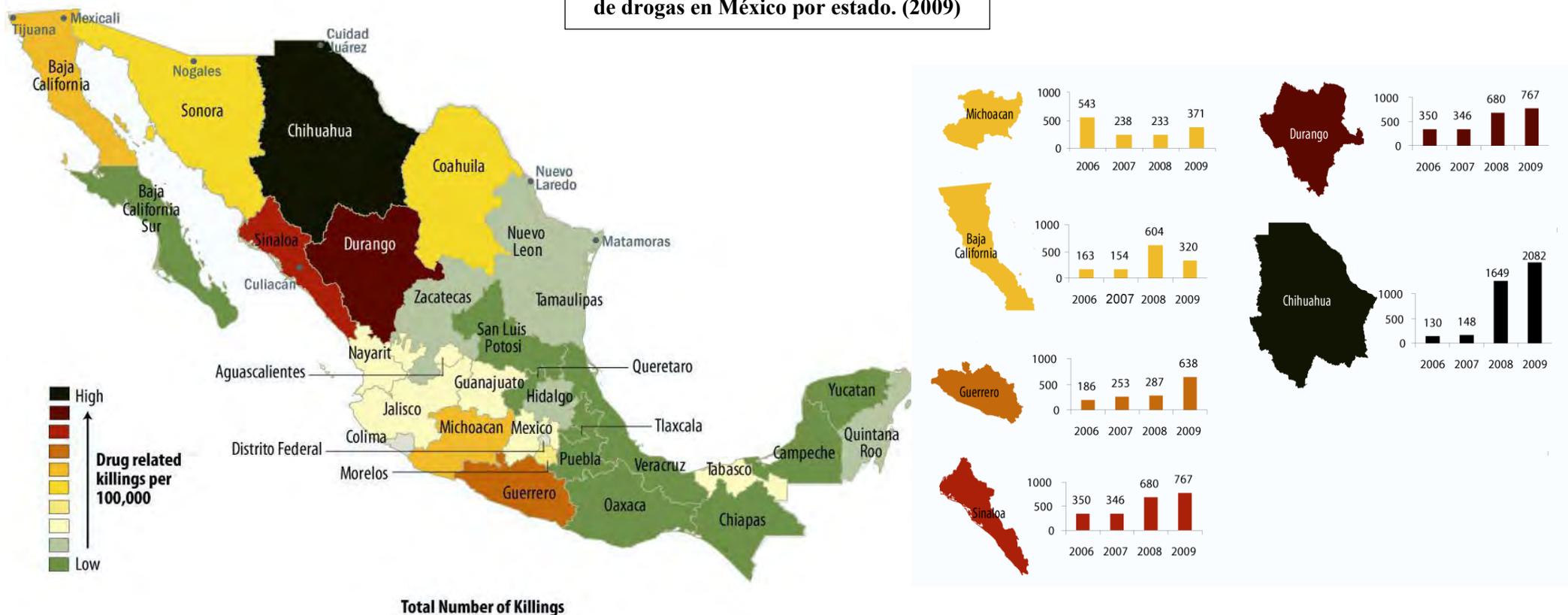
Gráfica 12. Explosivos decomisados por Año (2007-2014) Estados Fronterizos del Norte.



Fuente: Gráfica de elaboración propia. *Ibidem*

Mapa 4 y 5 - Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes, por estado. México – Años 2009 y 2010.

Mapa 4. Muertes relacionadas al tráfico de drogas en México por estado. (2009)



Fuente: Mapa extraído de Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs. Congressional Research Service- CRS Report for Congress - Prepared for Members and Committees of Congress. Abril 2010. Pag 8. Source: Figures on drug trafficking-related killings are drawn from a database maintained by the Trans-Border Institute (TBI) at the University of San Diego, which contains data gathered by Reforma newspaper. Graphic prepared by Liana Sun Wyler, Analyst in International Crime and Narcotics, and CRS graphics.

Mapa 5 - Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes, por estado. México – Años 2009 y 2010

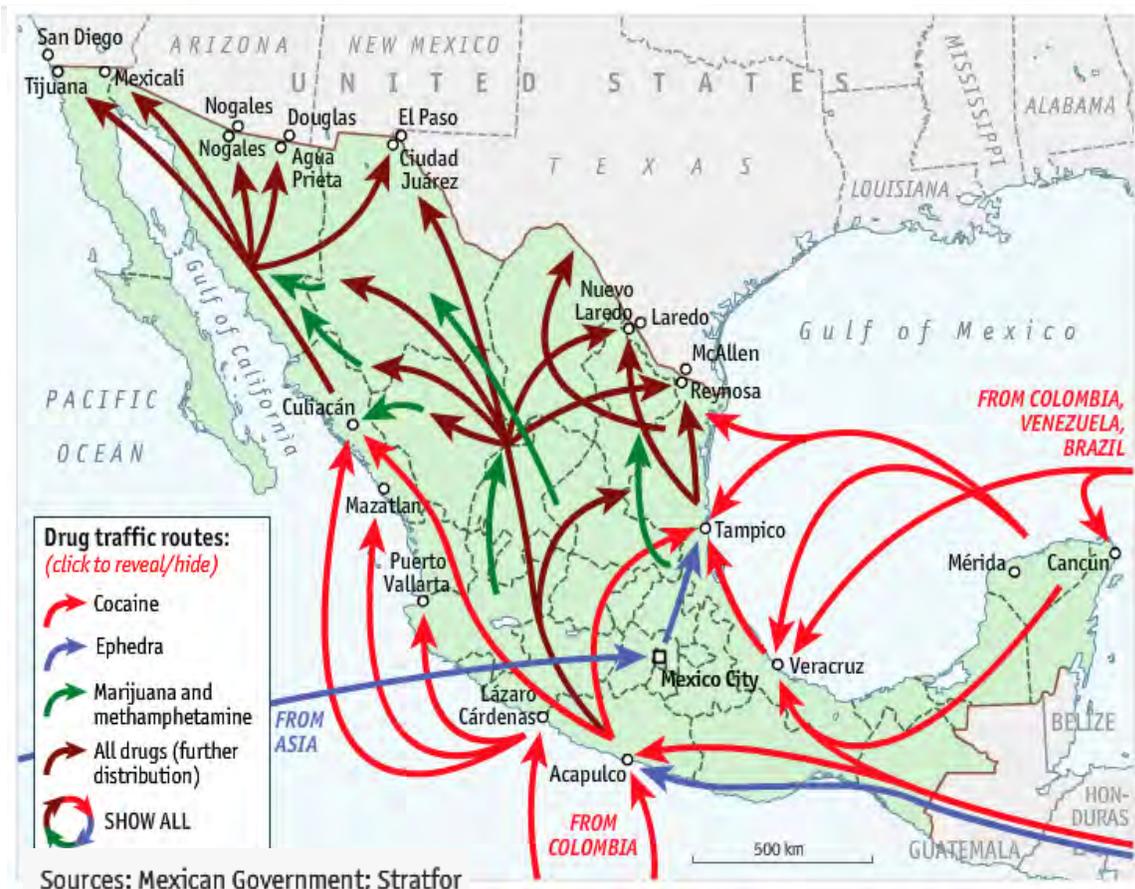
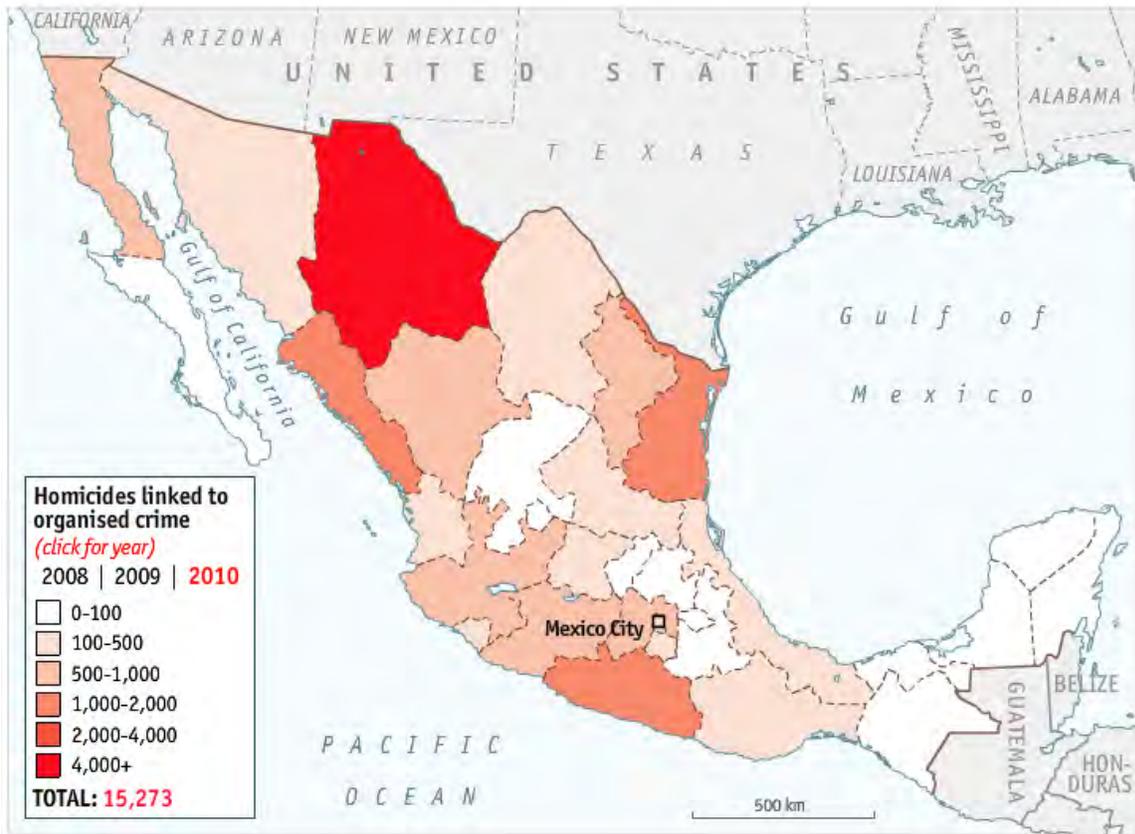
Mapa 5 – Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes, por estado. México (2010).



De acuerdo a la OMS una tasa de superior de 10 homicidios por cada 100,000 hab. Es una tasa elevada. – Una Epidemia.

Fuente: Mapa extraído del Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina- PNUD- Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística – INEGI -pág. 49

Mapas 6 y 7 – México – Homicidios vinculados al crimen organizado (2010) y Rutas de tráfico de drogas.



Fuente: Mapas extraídos de The Economist – Interactive map- Drugs in Mexico-Related deaths, cartel areas and traffic routes. 02/02/2011. http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/daily_chart_drugs_mexico

Mapa 8 – Ruta de tráfico de armas de Estados Unidos hacia México.



Fuente: Gobierno de los Estados Unidos – Accountability Office & PGR - “Armamentismo sin control, leyes laxas munición para armas”, en El Universal, Reporte especial, México, 2010. Mapa extraído de: El Universal, Reporte especial, México, 2010- “Armamentismo sin control, leyes laxas munición para armas”, http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_armas/

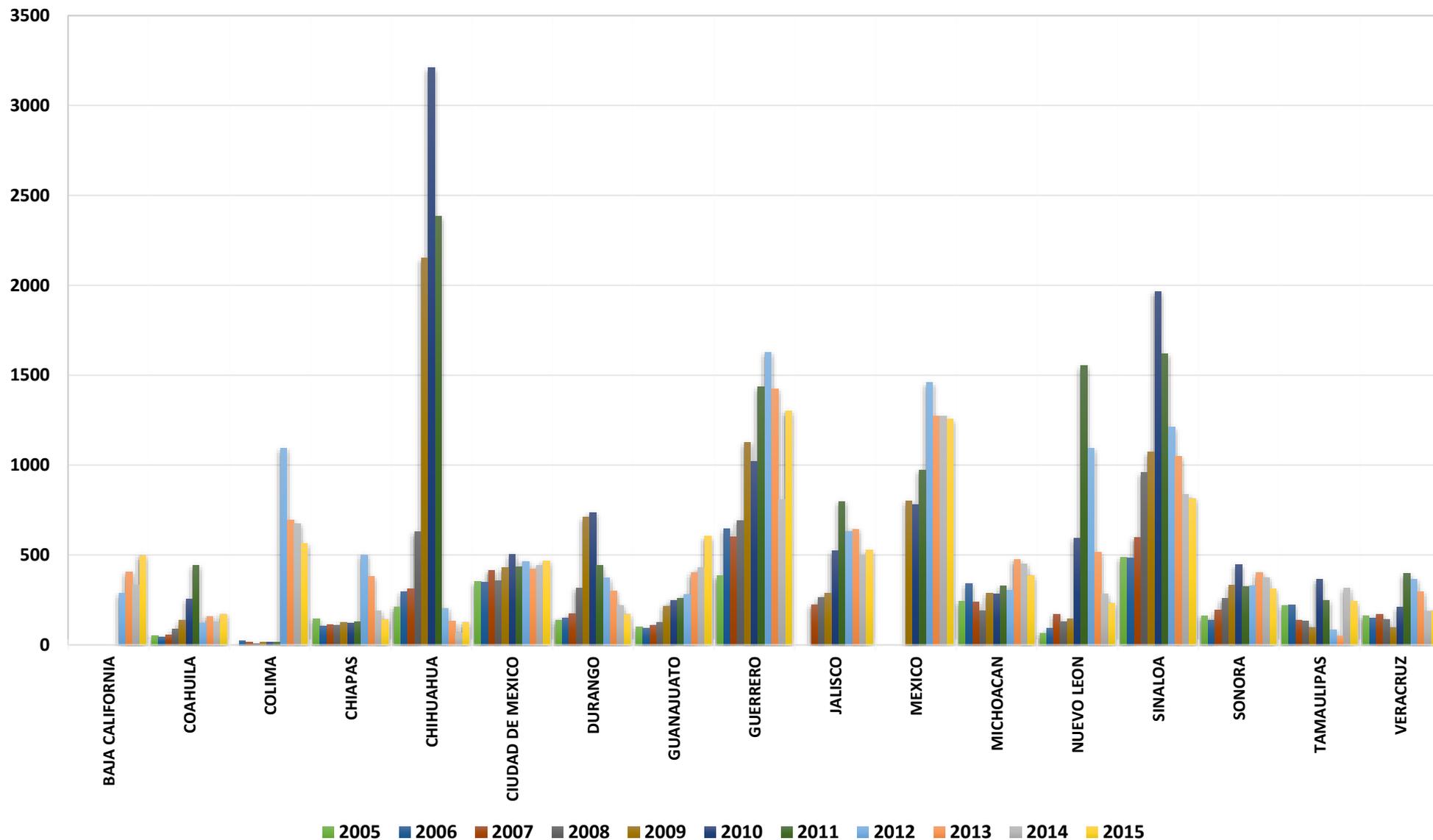
Mapa 9 - Mapa de Índice de Paz de México - 2015²



² Mapa extraído de: Mexico Peace Index 2015-Analyzing the changing dynamics of peace in Mexico. Institute for Economics & Peace. (IEP)

Gráfica 13 – Homicidios dolosos por arma de fuego (2005-2015)

Gráfica 13-Estados con mas homicidios dolosos por arma de fuego (2005-2015)

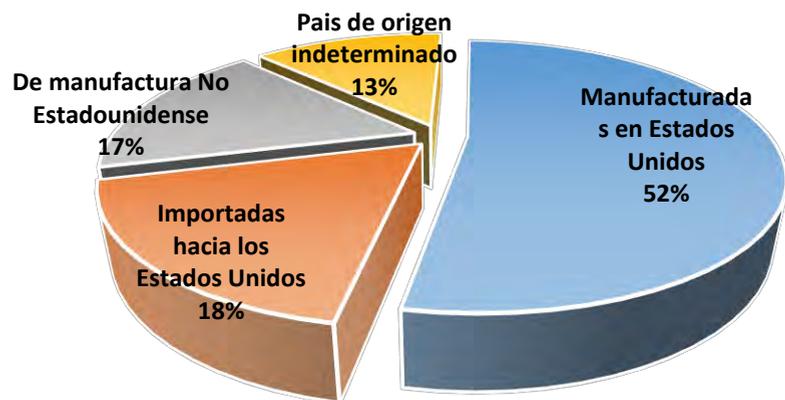


Fuente: Grafica de elaboración propia con datos del INEGI – Incidencia delictiva del fuero común. Homicidios dolosos con armas de fuego.

Cuadro 1 y Gráfica 14 – Armas recuperadas en México y presentadas a la ATF para su rastreo. Diversos años (2009-2014)

Año	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	# de rastreos	% por categoría										
Grupo 1- Armas provenientes de Estados Unidos.												
Manufacturadas en Estados Unidos	11 225	67	5 082	75,9	11 637	70,9	10 426	69,7	8 345	69,6	8 200	71,9
Importadas hacia los Estados Unidos	3 379		2 263		4 391		3 287		2 588		2 861	
Subtotal	14 604		7 345		16 028		13 713		10 933		11 061	
Grupo 2 - Fuente indeterminada del país de origen.												
De manufactura No estadounidense	2 154	33	1 427	24,1	4 192	29,1	3 820	30,3	3 150	30,4	2 801	28,1
País de origen indeterminado	5 025		900		2 375		2 149		1 638		1 535	
Subtotal	7 179		2327		6 567		5 969		4 788		4 336	
Total	21 783	100	9 672	100	22 595	100	19 682	100	15 721	100	15 397	100

Gráfica 14- Porcentaje de armas recuperadas en México por categoría (2009-2014)



Notas:

El grupo “*Armas Provenientes de Estados Unidos*” se refiere a aquellas armas que la ATF determino que fueron manufacturadas en EU o legalmente importadas hacia los EU por medio de una licencia federal de armas.

El grupo “*Fuente indeterminada del país de origen*” se refiere a aquellas armas en que el rastreo no arrojó suficiente información para que la ATF pudiera determinar un país de origen.

La categoría “*De manufactura No estadounidense*” se refiere a aquellas armas cuyo rastreo indicó una manufactura no estadounidense y un importador estadounidense tampoco fue registrado.

La categoría “*País de origen indeterminado*” se refiere a aquellas armas cuyo rastreo fue poco claro para indicar manufactura, importador o país de origen.

Total, se refiere a todas las armas recuperadas en México por año indicado.

Fuente: Cuadro y grafica de elaboración propia con información del Departamento de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF por sus siglas en ingles). ATF-Mexico. Department of Justice Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. Office of Strategic Intelligence and Information. Data source: Firearms tracing system. January 01, 2009-December 31, 2014 (As of march 10, 2015). Pág. 6.

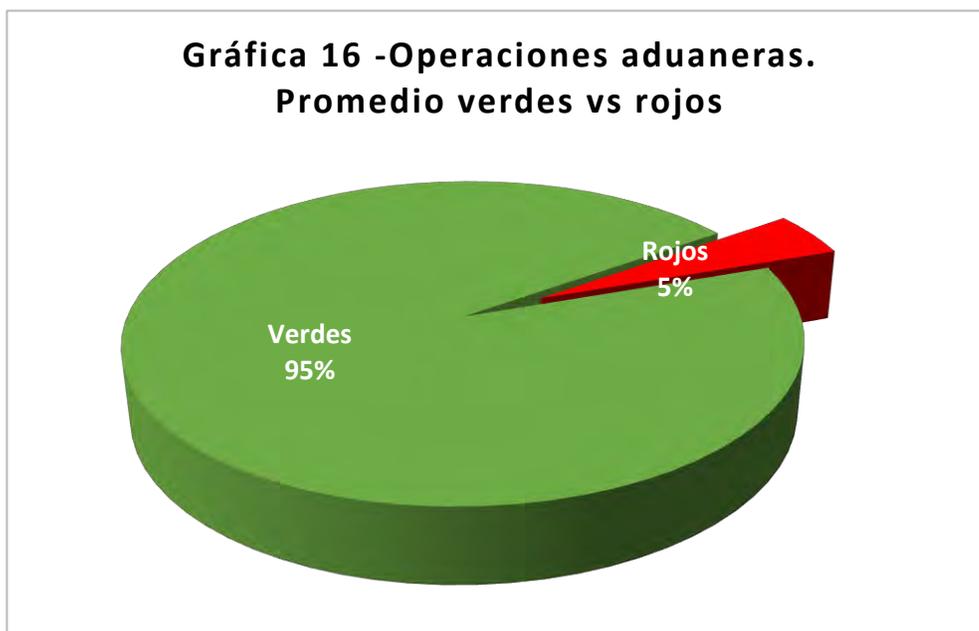
Gráfica 15 – Porcentaje de armamento recuperado en México por tipo y presentado a la ATF.



Fuente: Gráfica de elaboración propia. *Ibidem*. Pág. 8.

Nota: Otros incluye: metralletas, dispositivos de destrucción, derringers, lanzadores de gas lacrimógeno, armas de combinación, pistolas de bengalas, silenciadores y otros tipos de armamentos desconocidos.

Gráfica 16 – Operaciones del sistema de selección automatizada (semáforo fiscal) – Rojo vs Verde.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con los porcentajes de los resultados del sistema de selección automatizada (semáforo fiscal) en las operaciones de una de las 49 aduanas del país. Se seleccionaron 2 semanas de un mismo año. De un total de pedimentos modulados o sometidos al semáforo fiscal solo el 5% fue pasado a Reconocimiento aduanero.

Nota: Gráfica elaborada con el muestreo de operaciones diarias durante dos semanas de un mismo año.

Cuadro 2 y Gráfica 17 – Ingresos tributarios totales por partida y variación real del Impuesto General del Importación

Cuadro 2 - Ingresos tributarios del gobierno federal 2014-2015. (Millones de pesos).

Concepto	2014	2015
Ingresos tributarios totales.	1 807 813.8	2 366 425.5
Sistema Renta	959 837.1	1 222 402.3
• ISR	985 866.1	1 231 701.6
• IETU *	-13 706.6	-11 257.0
• IDE*	-12 322.4	-3 274.3
• ISR de contratistas y asignatarios	N.a	5 232.0
Valor agregado	667 085.1	707 213.3
Producción y servicios	111 646.8	354 292.8
• Gasolina y Diésel	-12 846.8	220 090.4
• Otros	124 493.6	134 202.4
Importación	33 927.8	44 095.6
Otros **	35 317.0	38 421.6

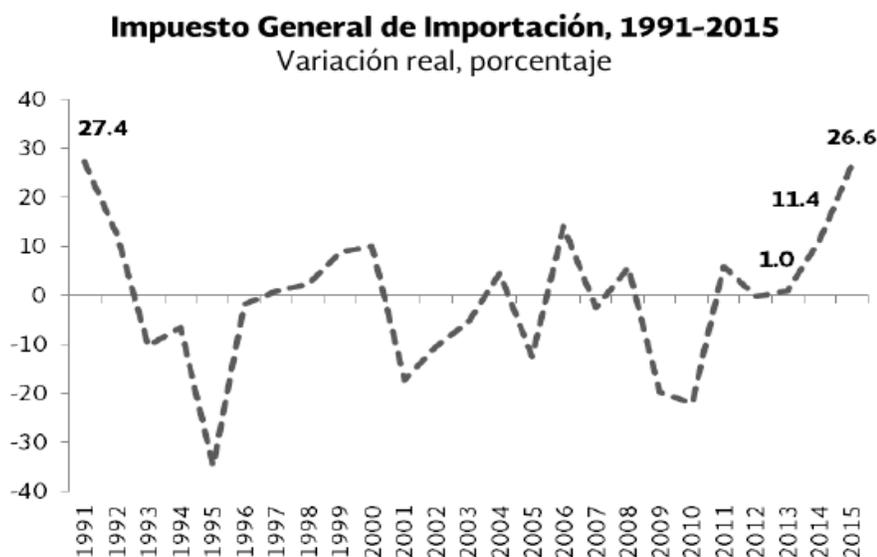
Cuadro extraído del Reporte Anual del SAT – Reporte Anual 2015 y retos 2016. Servicio de Administración Tributaria. Pág. 1 y 5. Con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Notas: * El IETU y el IDE fueron derogados en 2014.

** Incluye la recaudación por exportación, ISAN, IAEHH, Accesorios y no comprendidos. N.a – No aplica.

Gráfica 17- Variación real en porcentaje del Impuesto General de Importación. (1991-2015)



Fuente: *Ibidem*. Cálculos con base en datos de la SHCP.

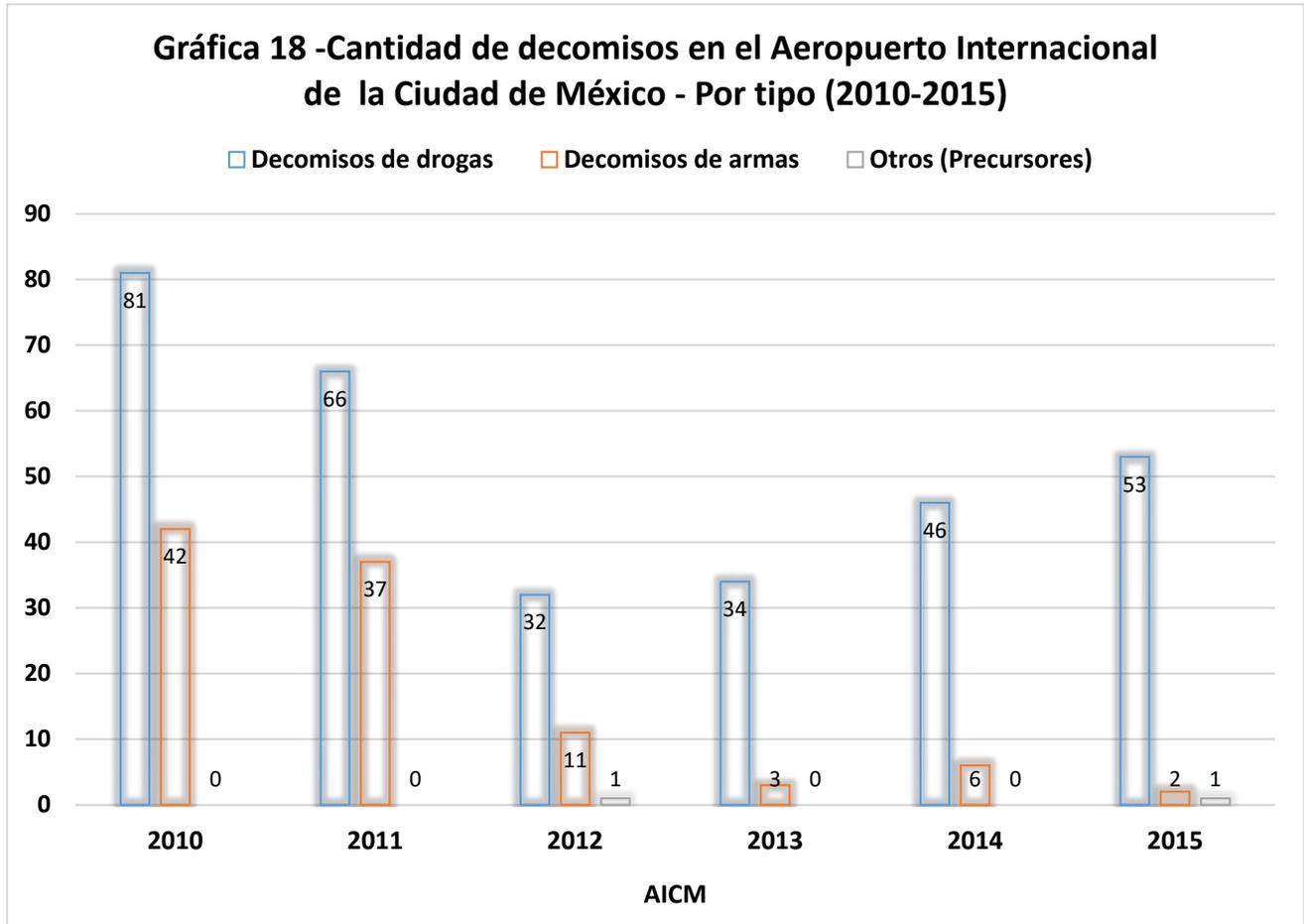
Cuadro 3 - Principales decomisos por Aduana- Año- Tipo de mercancía y unidades.

<i>Aduana</i>	<i>Año</i>	<i>Tipo de mercancía</i>	<i>Cantidad y unidad de medida (Kg, pzas, lts, etc.)</i>	<i>Aduana</i>	<i>Año</i>	<i>Tipo de mercancía</i>	<i>Cantidad y unidad de medida (Kg, pzas, lts, etc.)</i>	
<i>Ciudad Hidalgo</i>	2012	Cocaína	1470.8 gramos	Piedras Negras	2010	Pseudoefedrina	21,288 piezas	
	2013	Marihuana	3.4 gramos		2011	Rifle 12ga	1 pieza	
	2014	Cocaína	430 kilogramos		2012	Marihuana	10 gramos	
	2015	Cocaína	201.852 kilogramos		2015	Arma de fuego	1 pz	
<i>Aduana de Guadalajara</i>	2010	Cocaína	0.019 kg	Progreso	2010	Marihuana	10 gramos de hojas secas de Marihuana y 10 gramos de semillas de Marihuana	
	2011	Rifles	4 piezas		2011	Revolver	1 pieza	
	2012	Marihuana	0.004 gramos		2012	Marihuana	.0015 gramos	
	2013	Marihuana	.003 gramos		2014	Caina	2460 litros	
	2014	Armazón para arma de fuego	1 pieza		2015	Cocaina	10 gramos	
	2015	Marihuana	14.63 kilogramos	Veracruz	2010	Clorohidrato de pseudoefedrina	3737.00 kgs	
<i>Guaymas</i>	2010		0.003 kgs.		2011	Fenilacetato de etilo	60000.00 toneladas	
	2011	Marihuana	8.580 kgs.		2012	Monometilamina	32000.00 kgs	
	2013	Marihuana	1247.00 kg	Tecate	2010	Cargadores para M-16	5 piezas de cargadores m16	
<i>Mexicali</i>	2010	Arma corta, tipo escuadra, marca Ruger pgo, calibre 45 con su cargador.	1 pza, 1 pza		2011	Cartuchos, casquillos percutidos	22 piezas de Cartuchos, 25 piezas de casquillos percutidos	
	2011	Cartuchos útiles calibre 22	550 pzas		2014	Marihuana	597.335 kilogramos	
	2012	Cartuchos de escopeta calibre 20, cartuchos de escopeta calibre 12, cartuchos de escopeta calibre 20, cartuchos de escopeta calibre 20, cartuchos de escopeta calibre 12, cartuchos de escopeta calibre 16	9 pzas, 73 pzas, 41 pzas, 50 pzas, 20 pzas, 10 pzas		2015	Marihuana	18 gramos	
	2013	Cartuchos, llaves para esposas, tarjeta de presentación con la leyenda: Angeles Police Departament, y presumiblemente marihuana (cannabis indica)	03 pza, 01 pza, 01 pza, 01 pza		Aguascalientes	2015	Armas y Cartuchos	01 arma y 104 cartuchos
	2014	Vehículo, arma de fuego, p238, cartuchos	01 pza y 29 pza			Altamira	2014	Cocaína
	2015	Presumiblemente marihuana	60 grs	Cd. Camargo	2013		Cannabis	82 kg.
<i>Naco</i>	2010	Cartuchos .09 y cartuchos .223	67 piezas		2015	Vehículo	1 pieza	
	2012	Arma de fuego, marca Pietro Beretta, calibre 380, modelo 70s. Patente, cargadores y cartuchos	16 piezas	Chihuahua	2015	Escopetas	2 (una escopeta marca Browning, una escopeta Mossberg)	
	2013	Arma de fuego desarmada en dos piezas, tipo rifle, con mira telescópica, calibre 22, matricula:	996 piezas		Guanajuato	2014	Rifles de manufactura casera (artesanales); con, al parecer, municiones de plomo; con, al parecer,	2 piezas

		99206496, modelo: 60, marca: Micro Groove Barrel y cartuchos para arma de fuego calibre 22				casquillos de metal para pólvora y un envase con polvo granulado en colores gris y blanco (pólvora).	
	2014	Estuche con un arma larga, tipo rifle Tommy gun, calibre .45, marca Thompson, modelo 1927 a1, serie kn5366, con cargadores , así como estuche con arma corta, tipo revolver, calibre 22, marca Gardner, serie ar616	204 piezas	Mazatlán	2015	Pistola Escuadra 9 milímetros	1 pistola escuadra 9 milímetros, Estuche negro para pistola, 1 Cargador metálico cromado, 29 Balas expansivas 9 milímetros y 102 Balas para cartucho 9 milímetros.
	2015	Arma	1 pieza	México - Pantaco	2014	Cocaína	50 paquetes
Cancún	2010	Marihuana	0.002 gr	Monterrey	2014	Cartuchos remington calibre 2.70	20 piezas
	2011	Cocaína	2.238 kilogramos		2015	Cartuchos	20 piezas
	2012	0.15 gramos de marihuana	15 gramos	Querétaro	2014	Hierba verde triturada	7 kgs
	2013	Hierba seca con las características propias de la marihuana	0,013 gr	Tampico	2013	Cocaína	14.026 kilogramos
	2014	Hierba verde con las características propias de la marihuana	0,01 gr		2014	Marihuana	4.900 miligramos

de elaboración propia con información de los aseguramientos de mercancías que se llevaron a cabo en las 49 Aduanas del País, por los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y del 1 de enero al 15 de abril de 2016. Información proporcionada por el SAT el 27 de junio del 2016 por la Administración General de Aduanas, la Administración Central de Operación Aduanera, la Administración Central de Modernización Aduanera, la Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas y la Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros. En respuesta a la solicitud de información con Folio No.:0610100075716 en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

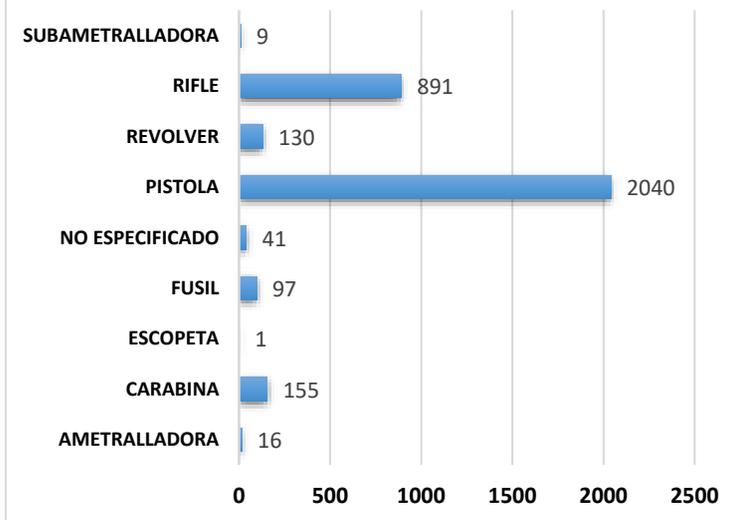
Gráfica 18- Cantidad de decomisos en el aeropuerto internacional de la ciudad de México. Diversos años.



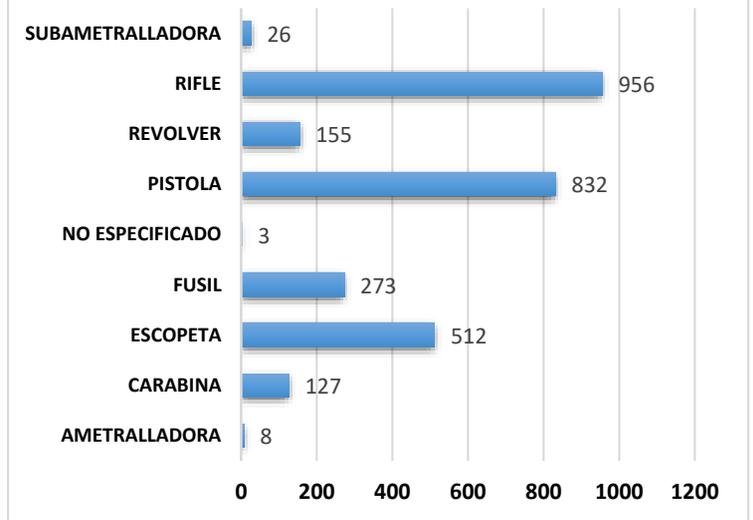
Fuente: Grafica de elaboración propia. *Ibidem*.

Gráficas 19, 20, 21 y 22- Evolución de los decomisos por tipo de armamento en México – Diversos años.

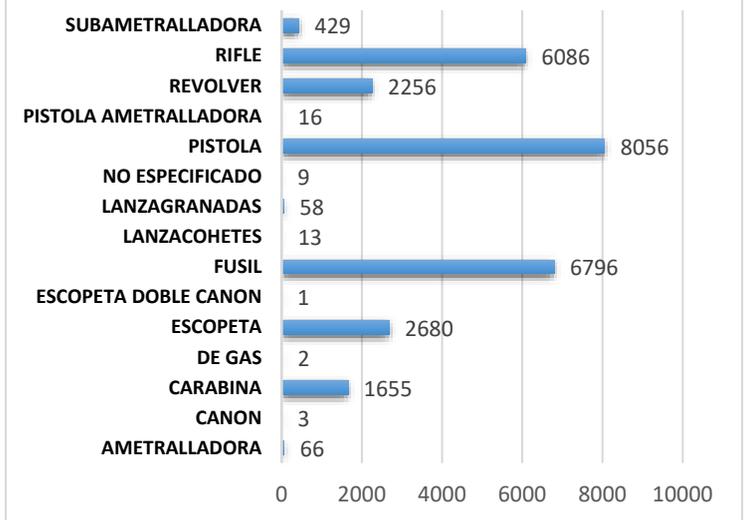
Gráfica 19 - Tipo de armamento decomisado (1991).



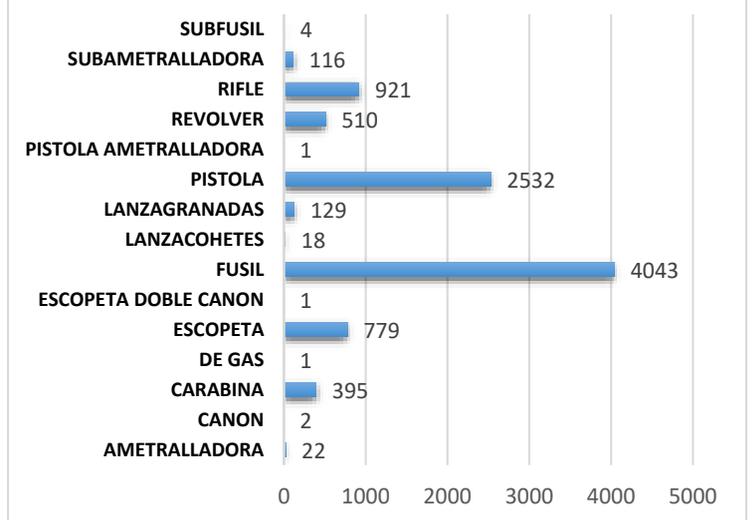
Gráfica 20- Tipo de armamento decomisado (2000).



Gráfica 21 - Tipo de armamento decomisado (2010).



Gráfica 22 - Tipo de armamento decomisado (2013).



Fuente: Gráficas de elaboración propia con información de la Secretaría de la Defensa Nacional – SEDENA. En respuesta a la solicitud del número de armas y explosivos decomisados de 1990 al 2013. Hoja de solicitud de información con número de folio 0000700030314 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Gráficas 23-24 y 25. La corrupción correspondiente a servidores públicos del SAT.

Combate a la corrupción

Servidores públicos denunciados
(Personas en el primer trimestre de cada año)



Principales delitos presentados ante el MP
(Personas en el primer trimestre de 2016)



Personas denunciadas por administración general
(En el primer trimestre de 2016)

	Ante el Órgano Interno de Control	Ante el Ministerio Público	Total
De Aduanas (AGA)	143	8	151
De Recaudación (AGR)	40	12	52
De Servicios al Contribuyente (AGSC)	24	2	26
Jurídica (AGJ)	5	0	5
De Auditoría Fiscal Federal (AGAFF)	2	2	4
De Comunicaciones y Tecnologías de la Información (AGCTI)	1	0	1
De Planeación (AGP)	1	0	1

Por unidad administrativa, ene-mar 2016
(Personas)



Fuente: Gráficas extraídas de El Universal– Inicio- Cartera – Finanzas-Hacen limpia en el SAT; denuncian lavado. —04/05/2016.
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/05/4/hacen-limpia-en-el-sat-denuncian-lavado>. SHCP.