

201
151



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**ASPECTOS HISTORICOS - SOCIALES
DEL CONTRABANDO EN MEXICO**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P r e s e n t a :

ANGEL ESPARZA PIÑA



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 está 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.

ASPECTOS HISTORICOS Y ECONOMICOS
DEL CONTRABANDO EN MEXICO

INTRODUCCION

El fenómeno del contrabando es contemplado desde el punto de vista económico y político, por considerar que tanto sus causas como sus efectos son fundamentalmente de tal naturaleza.

El contrabando puede definirse en su acepción más amplia como la entrada al país o la salida al extranjero de mercancías, en forma subrepticia, o bien como lo define Desiderio Graue Díaz González en su obra: El Contrabando, Perjuicios que ocasiona en las economías nacionales: "Es un acto ilícito cuyo fundamento es siempre de naturaleza económica, que se realiza contra la economía, particularmente contra el Estado, a través de la violación de las leyes aduanales y arancelarias de éste". (1)

En nuestro país, este fenómeno reviste una importancia mayor, debido a los múltiples problemas que acarrea y a la diversidad de formas con que se presenta.

Así tenemos, por ejemplo, que existe una enorme franja fronteriza entre México y los Estados Unidos, situación que constituye quizás, un caso único contemporáneo, de contraste entre una nación eminentemente poderosa (la más rica del mundo), frente a otra de economía débil y subdesarrollada. De estructuras políticas diferentes; de procesos históricos e ideológicos contrastantes. Los Esta-

dos Unidos conformados como un imperio capitalista industrial avasallador mientras que México, país agrícola y de proceso industrial tardío, viene a ser receptor y por ende dependiente. Esta marcada diferencia de niveles de vida, ha sido durante toda la etapa histórica, fuente motivadora del fenómeno del contrabando.

Por otra parte, nuestra economía basada en la aceleración industrial a través de una marcada política denominada "proteccionista", se inició con la presión de ciertas ramas industriales, en las cuales el capital dominante fue siempre de origen foráneo. Estas solicitaron exenciones de impuestos y protecciones arancelarias a fin de que los productos similares que fueran a fabricar, resultara incosteable su importación. Las autoridades mexicanas aprobaron esas facilidades, con los resultados ya conocidos por todos: baja productividad, altos costos, baja o nula calidad, etc; situación aprovechada al máximo por los contrabandistas para introducir al país todo género de mercancías en forma ilegal.

Cabe resaltar, que un elevado porcentaje de las empresas que han recibido protección arancelaria y el beneficio de los controles de importación para la mercancía que producen, están constituidas por capital extranjero y las cuantiosas utilidades que obtienen se fugan al exterior, a través de pago de regalías, tecnología, intereses de empréstitos, etc., y que los balances que presentan a las autoridades, siempre arrojan ridículas utilidades

y en muchos casos pérdidas. Además, la falta de abastecimiento en las cantidades requeridas de materias primas, productos intermedios y bienes terminados, ha originado que los costos se incrementen en forma alarmante, creando mercados diferenciales de precios entre los productos nacionales y los del exterior; una fuente más de motivación para el contrabando.

Es también importante señalar ciertas actitudes y tendencias de algunas capas de la población de ingresos medios y altos cuyos patrones de consumo se encuentran deformados por la penetración cultural extranjera, especialmente la norteamericana. Estos grupos constituyen un sector representativo en la demanda de artículos introducidos al mercado nacional en forma subrepticia, creandose así, un mercado marginal e ilegal de bienes para consumo conspícuo, a espaldas del esfuerzo que busca una identidad nacional. Estos sectores ignoran o pretenden ignorar, el grave e irreparable daño que se causa, con esta acción, a la economía de México.

Desde luego que el problema del contrabando no es de fecha reciente, la gran extensión geográfica, la difícil génesis del estado mexicano, las implicaciones coloniales e imperialistas y el atractivo escaparate del capitalismo industrial norteamericano, han creado a lo largo de nuestra historia distintas formas de penetración económica, en donde el contrabando ha tenido una función estratégica de gran trascendencia.

En el presente trabajo se expone primero, una breve reseña del contrabando desde el momento de la instauración de la Nueva España en México, hasta los años posteriores a la Revolución de 1910; enseguida se analizan las diferentes causas del contrabando que incide en nuestra economía en la etapa contemporánea, planteando las formas o tipos que adopta dicho delito. En el siguiente apartado se señalan los efectos nocivos que el contrabando produce sobre la economía y sociedad, y finalmente se establece un pronóstico sobre la situación que guardará el fenómeno del contrabando en el futuro inmediato; pronóstico desfavorable en el aspecto económico, de no llevarse a efecto programas serios y definidos para contrarrestar los efectos de este comercio ilegal.

Sin embargo, lamento no haber podido preparar un estudio más profundo al respecto, pero la causa tiene dos fundamentos; el primero se refiere a que la información relacionada con datos y cifras sobre el contrabando prácticamente se encuentra vedada y el segundo, consecuencia del primero, no existe amplia bibliografía ni trabajos serios al respecto.

ASPECTOS HISTORICOS-SOCIALES
DEL CONTRABANDO EN MEXICO

INTRODUCCION

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1 CONCEPTO DE CONTRABANDO
- 2 ORIGEN DEL CONTRABANDO
 - 2.1 EL CONTRABANDO EN EUROPA
 - 2.2 EL CONTRABANDO EN MEXICO
- 3 RELACION DE ESPAÑA EUROPA Y MEXICO

CAPITULO II EL CONTRABANDO DE LA ETAPA COLONIAL AL PERIODO
POST-REVOLUCIONARIO

- 1 ETAPA COLONIAL
- 2 ETAPA INDEPENDIENTE
- 3 ETAPA DE LA REFORMA
- 4 LA DICTADURA PORFIRISTA
- 5 ETAPA DE LA REVOLUCION
- 6 PERIODO POST-REVOLUCIONARIO

CAPITULO III LA INCIDENCIA DEL CONTRABANDO EN NUESTRA ACTUAL
ETAPA DE DESARROLLO ECONOMICO.

- 1 CAUSAS OBJETIVAS DEL CONTRABANDO
 - 1.1 ECONOMICAS
 - 1.2 PSICO-SOCIALES
 - 1.3 GEOGRAFICAS
- 2 TIPOS DE CONTRABANDO
 - 2.1 DOCUMENTADO

2.2 POR ORGANIZACIONES DELICTIVAS

2.3 INFLUYENTISMO

2.4 INDUSTRIAL

2.5 HORMIGA

CAPITULO IV EFECTOS Y PERSPECTIVAS DEL CONTRABANDO

1 EFECTOS

2 PERSPECTIVAS

CONCLUSIONES

CITAS BIBLIOGRAFICAS

GLOSARIO

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- CONCEPTO DE CONTRABANDO

De acuerdo con varios tratadistas, la palabra contrabando es una dicción moderna formada por la preposición CONTRA y la voz BANDO, la primera significa lo contrario, lo negativo, lo que se opone, antagonismo, obstáculo, rechazo; respecto a la voz bando, aparece en la Constitución del emperador Federico de España, imponiendo este nombre a su mandato, sin embargo, su verdadero significado es tan amplio y diverso que sería largo y complicado especificar; por ejemplo, los legisladores lo entienden por las amnestaciones nupciales, por las señales judiciales que se oponen a las heredades para la distinción de sus linderos; por las rebeldías que se acusan a los ausentes en sus pleitos; las convocatorias que los príncipes daban para que sus súbditos acudieran a la guerra, por la pena que se multa a los infractores a sus órdenes, y aún más recientemente, la palabra bando, tiene los siguientes sinónimos: edicto, mandato, proclama, orden, decreto, cédula, sentencia, partido, facción, pandilla, etc. (2)

Por lo tanto, la palabra CONTRABANDO en su significado más comun significa "cualquier acción o comportamiento contrario a una ley o a un edicto ordenado para bién de un país o región determinada. Esta palabra es de origen español y tiene su antece-

dente en la expresión BANNUN, voz latina con la que se designaba una ley dictada con el fin de impedir hechos contrarios a los habitantes de una nación". (3)

Más tarde, la palabra contrabando, se fue vinculando, especialmente a la violación de las leyes de carácter eminentemente fiscal, atendido, al tránsito de objetos, cuya importación han sido prohibidos, restringidos o gravados.

La Real Academia española de la Lengua, nos dice que la palabra contrabando significa: Comercio o producción de géneros prohibidos por las leyes a los productores y mercaderes particulares, o, introducir fraudulentamente dichos géneros o exportarlos, estando prohibidos o sometidos a derechos arancelarios, mientras que el diccionario Larousse, varía levemente su concepto y lo define como: La introducción y venta clandestina de mercancías prohibidas sometidas a derechos arancelarios de que se defrauda al Estado. (4)

Por cualquiera de las formas mencionadas, el contrabando significa, evasión fiscal, supone una actividad ilícita que transgrede o contraviene las leyes y órdenes de un estado; se trata de una actividad dirigida esencialmente contra los intereses económicos y jurídicos de una nación.

2.- ORIGEN DEL CONTRABANDO

2.1 EL CONTRABANDO EN EUROPA

El problema del contrabando tiene muy antiguo origen y es, quizás, durante el Imperio Romano donde este fenómeno se presenta con más frecuencia. La vastedad de sus colonias y el sinnúmero de mercancías y bienes que salían de ellas, despertó la codicia de algunos grupos, que iniciaron el ilícito defraudando al imperio.

Oro, plata, sedas o alimentos, eran motivo de transacciones subrepticias, evadiendo el pago del tributo y derechos fiscales. Fue así como el Imperio se vió en la necesidad de imponer controles y restricciones, tanto al comercio, como a la producción y a la introducción o exportación de mercancías.

En la Edad Media y através de las infinitas extensiones territoriales, los obstáculos aduanales y fiscales, fueron cada vez más altos y con un sistema de recaudación forzada. Todo ello con la idea de regionalizar y centralizar sus políticas feudales. Sin embargo, estas medidas sólo condujeron a violar las fronteras territoriales a fin de eludir el pago de tributo y de derechos arancelarios establecidos.

A partir del Renacimiento y de la Edad Moderna, en que las

recientes naciones europeas fueron perfeccionando su legislación fiscal, el sistema aduanero tendió a asegurar el suministro de mercaderías y objetos vinculados a un concepto político de riqueza o bién. Estos productos fueron primero los metales preciosos y después los granos y cereales en general.

Los países poderosos de Europa como Inglaterra, Francia, España, Italia, Portugal, Australia, Prusia y Holanda, protegían su comercio imponiendo severas sanciones a los violadores. "Se castigaba el acto de contrabando, hasta con la pena de muerte; A las mujeres se les castigaba con la marca de fuego, el destierro o prisión perpetua". (5) No obstante ello, jamás se pudo evitar el contrabando y los contrabandistas, que con el paso del tiempo iban aumentando y sus acciones eran más refinadas.

2.2 EL CONTRABANDO EN MEXICO

El contrabando es un fenómeno económico y político que ha existido en México, de facto, desde la época colonial. Al respecto considerese que, a sólo una década de consumada la conquista española, se dictó una Cédula Real, el 15 de octubre de 1532, que fue reconocida como: "El primer documento legal expedido por los reyes de España hacia la Nueva España, conteniendo medidas tendientes a combatir el contrabando.

El contrabando tuvo entonces, como fundamental, la política

económica diseñada para reservar a España el intercambio con sus posesiones en América a través de mercados cautivos. En efecto, al establecer la metrópoli un monopolio sobre el comercio exterior, con el fin de proteger su producción industrial y abastecerse de materias primas y metales preciosos, propició que las colonias acudieran al contrabando para obtener un sinnúmero de productos que España no les surtía oportunamente.

Y es que a decir verdad, si bien durante 300 años México fue una colonia española, sin embargo, desde el siglo XVI, se estableció entre la Nueva España y los centros capitalistas de Europa, una relación estrecha de dependencia mercantil. Esto tuvo razón de ser, por el frustrado proceso del capitalismo en España. Desde el punto de vista económico, los españoles se transformaron en meros intermediarios de los productos y manufacturas inglesas y francesas.

España, la gran conquistadora, se transforma a la postre en una exportadora de materias primas y una importadora de manufacturas para sí y sus colonias.

Los comerciantes españoles y extranjeros residentes en España y América, sacaban o introducían de contrabando, metales preciosos, mercancías varias y materias primas, que se canalizaban a los grandes centros hegemónicos de Europa. Mientras que la pro-

ducción española no lograba competir en su mercado interno, menos aún, podía cubrir las necesidades de las colonias. "Menos de una vigésima parte de los productos consumidos por las Indias Occidentales eran de origen español en 1650". (7)

La interrupción en el proceso capitalista español, cediendo a un mercantilismo burdo y limitado, creó las bases para el arcaico sistema tributario que los españoles establecieron en sus colonias; rigiéndolo por criterios estrictamente feudales, según los cuales, todo ingreso o producción conocidos, debían ser gravados indiscriminadamente, con el único objeto, de acrecentar las arcas de la corona. El sistema español de Aduanas y monopolios no se diferenciaba esencialmente del sistema de pillaje organizado por los señores feudales de la Edad Media, o por las actividades clandestinas de saqueo y contrabando de los países europeos contrarios a España.

Las principales imposiciones de la corona española eran los derechos sobre metales preciosos que incluían el quinto real, que en 1548 fue reducido al diezmo sobre la plata; el 5% sobre el oro; los derechos de amonedación (1536); la alcabala, introducida en la Nueva España en 1571 y que ha sido típico ejemplo de impuesto aberrante que al aplicarse sobre todas las ventas, propiciaba la corrupción, aumentaba los precios de los productos y reducía la demanda efectiva. Además, se estableció el derecho de almojarifazgo que era un impuesto aduanal del 15% sobre todas las mercancías de

importación o exportación. (8)

El interes fiscal antes esbozado, encareció de tal forma el comercio colonial que prohió el tráfico ilegal de mercancías, negocio que tuvo un amplio florecimiento en dicha etapa histórica, haciendo que ciertos países no tan afortunados en el saqueo colonial, tuvieran una amplia compensación a través de esta lucrativa actividad.

3.- RELACION DE ESPAÑA, EUROPA Y MEXICO

A partir de 1492 y con el descubrimiento de América, España logra obtener, del Papa Alejandro VI, mediante una Bula papal, "el reconocimiento exclusivo, sobre las tierras y aguas descubiertas o por descubrir, así como para navegar más allá del meridiano que pasa a 100 leguas al Occidente de las islas Azores y Cabo Verde". De esta forma, se le otorgaban a los Reyes de España, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, y sus herederos sucesores, "todas aquellas islas y tierras encontradas y que se encuentren, descubiertas o por descubrir, con todos sus dominios, ciudades y fortalezas, lugares, derechos y jurisdicciones, incluyendo sus pertenencias". (9)

Cabe mencionar que, de acuerdo con los pactos efectuados entre las potencias europeas, se le había conferido a la Iglesia Católica y al Papa en turno, el derecho de dar reconocimiento legal, mediante las Bulas o mandatos, a quien, viajando y explorando, hallase nuevas tierras o aguas fuera del mundo hasta entonces conocido.

Gracias a este documento papal, se marcaron las pautas para el establecimiento del Derecho Internacional europeo y el derecho internacional americano, es decir se establecieron políticas de exclusivismo comercial y de producción, extracción y exportación de mercancías. España entonces, tenía el documento jurídico y

político que le permitía el comercio y la explotación unilateral de las vastas colonias conquistadas. Sin embargo, años más tarde, no sirvieron de nada los documentos ante la fuerza y el acoso de sus oponentes y caro pagaría, el haberse adueñado por 300 años de dichas regiones americanas.

A partir de 1500, España, impone severas medidas para controlar su exclusivo comercio. El saqueo y pillaje español fue despiadado. Se prohibió el intercambio entre América y las Filipinas, entre las Filipinas y otras colonias, con excepción de Nueva España; entre Perú y la Nueva España, y se fue aún más allá, al prohibir toda relación comercial entre virreinos. Por el contrario, todo quedó bajo el estricto control de la Corona española, para ello fueron creados instrumentos legales e instituciones neo-imperiales, tales como: El Real y Supremo Consejo de las Indias, La Casa de Contratación de Sevilla, las Comandancias y Capitanías Generales, las Encomiendas y las leyes de Indias.

Los únicos puertos habilitados para el comercio con América eran Cadiz y Sevilla, de donde tenían que zarpar todas las expediciones y sólo Veracruz, Panamá y Cartagena, disfrutaban del privilegio exclusivo del comercio con España.

Como es de suponer, ésta política en nada benefició al estado español, pues como imperaba en sus estructuras de gobierno una de-

sorganización burocrática-administrativa, poco a poco se fue cayendo en la anarquía, el desorden y la lentitud en las transacciones comerciales situación aprovechada felizmente por los ingleses, franceses y holandeses al poder introducir facilmente sus contrabandos.

La situación de España fue cada vez más difícil, ya que por un lado tenía las embestidas de los piratas, filibusteros y corsarios y por el otro, el enorme caudal de productos introducidos o sacados ilícitamente por las potencias europeas antes mencionadas. Sin embargo, esto no era todo el problema, pues ocurría, que la mayor parte de la carga introducida a la Nueva España era mercancía conducida por flotas españolas, que salía de España, pero de origen inglés, francés u holandés. Situación que se debió a que en 1505 se había permitido a los extranjeros residentes en España, comerciar con las Indias Occidentales a condición de utilizar agentes españoles, y como ellos monopolizaban esta actividad, resultaba que la exportación y la importación era patrimonio exclusivo suyo.

Como consecuencia lógica, el Continente Americano, descubierta, explorado, conquistado y colonizado por España y entregado a sus soberanos, mediante la Bula papal por Alejandro VI en 1493, con exclusividad para España, resultó a la postre, una fuente inagotable de riqueza para todo el mundo occidental, me-

nos para la corona española que terminó siendo una carga terrible y un problema difícil de solucionar.

El poderío español era minado tenaz y persistentemente por los corsarios y piratas ingleses o franceses quienes merodeaban constantemente por Yucatán, Campeche, Veracruz o Acapulco, introducían artículos subrepticamente; sacaban los tesoros, asaltaban las ciudades, quemaban pueblos y rancherías, secuestraban mujeres y clérigos; los daños fueron calculados en miles de monedas de oro y plata.

Ante tal situación, la corona española, sólo se concretó a dictar una copiosa lluvia de Reales Cédulas, solicitando a los representantes de la Nueva España tuvieran mayor cuidado y esmero en el traslado y recepción de las mercaderías; así también, se establecían algunos castigos para los infractores, y, por si fuera poco, se ponían más trabas y restricciones de comercio, aumentando los tributos y los pagos fiscales.

Y cómo no se iba a presentar esta ola de depredadores, si frecuentemente salían a la Nueva España rumbo a España, flotas navieras cargadas hasta el tope con metales preciosos y valiosas mercancías. Son copiosísimos los datos que registra la historia sobre los contrabandos y las piraterías en aguas y tierras americanas, por parte de ingleses, franceses y holandeses, incluso,

eran protegidos, en muchas de las veces, por sus propios gobiernos y tenían en varias islas caribeñas, verdaderos pertrechos y guarniciones infranqueables para los españoles.

Fue a partir de 1580, cuando después de varios enfrentamientos de España con las flotas extranjeras, estas últimas derrotan a la primera y de ello, los ingleses logran:

a) Extender sus dominios en América. b) penetrar en las Indias y c) alcanzar la supremacía imperial y comercial con respecto de España, incluso, por encima de Francia, Italia y Holanda.

Un siglo después y mediante los Tratados de Utrecht, Inglaterra arrebató a Francia el dominio de Canadá, mientras que España, cede a Gran Bretaña, el derecho de surtir de esclavos negros en la América española, así como de internar en ella una carga mensual de varias toneladas de mercancía y, finalmente, le correspondía también, asesorar en toda actividad tendiente al "buen desarrollo de las colonias". (10)

Era tan desesperada la situación de España, que con la llegada al poder de la Casa de Borbón, a mediados del siglo XVIII, se advirtió un deseo de poner remedio a esta problemática. Esta expresión de anhelo queda clara en la obra escrita en 1762, de Bernardino Ward, quien era Ministro de la Real Junta de Comercio y Moneda de la Nueva España, y que entre otras cosas dice: "Es ur-

gente la reforma del sistema comercial americano, el daño que padece España no necesita de más pruebas", luego agrega: "Cargar aquel comercio de tantos derechos y embarazos, que los géneros de España, llegan a América con el exceso de 100 y 200 por % de su valor real, es lo mismo que prohibir el comercio a los naturales, y abrirle a todas las naciones del mundo que no podemos excluir. Las ventajas del comercio libre son infinitas. Al comerciar libremente, al permitir que viaje a Indias todo el que quiera, irán, sin duda muchos, se abaratarán los géneros, se llevarán mercancía, se dará ocupación a los vasallos, fomentará la industria, el comercio y se enriquecerá la nación: ésta es una cadena de causas y efectos, que no pueden faltar". Con relación al contrabando, el autor argumenta: "Con esta disposición es regular que se disminuirá mucho el comercio ilícito, en todas aquellas clases de géneros que se fabricarán en España, pues aunque los contrabandistas no pagan derechos necesitan regalar y hacer otros gastos; y así, si venden más barato que nosotros no ganarían mucho, y por tan poco lucro, no se expondrán al riesgo de caer en manos de la justicia". El autor remata su obra exponiendo lo siguiente: "... En una palabra, para disfrutar España en algún grado de sus dominios de América aquel comercio, o permitir que se establezca en América, fabricas de todos géneros, verdad es que, este segundo arbitrio, no adelantará a las fabricas, las artes, la industria, el comercio, no la agricultura de España; pero aumentará en extremo la

opulencia del nuevo mundo, que con esto, a lo menos, tributara el Rey grandes subsidios, debilitará el comercio y ganancias de nuestros enemigos, y, en fin, aquellos son vasallos, y es más propio y conveniente, que gocen el fruto de su propia industria, que enriquecer al extraño, que no dá nada al Rey ni al reino". (11)

Fue tal la influencia de la exposición de la obra de Bernardo Ward, que el Rey Carlos III, convino, después de una acalorada reunión para tratar asuntos de ultramar, en las siguientes medidas: a) Destrucción del monopolio Cádiz y Sevilla y apertura de los puertos de Barcelona, Tortosa, Alicante, Cartagena, Malaga, Gijón, Santander, Laredo, Bilbao, y San Sebastián. Puertos dedicados al comercio exclusivo con la América; b) Abolición del sistema de flotas con todas sus formalidades, los navíos podían venir a América, cuando y como quisieran; c) Apertura de 35 puertos americanos destinados exclusivamente al comercio con la metrópoli; d) abolición de los derechos del palmeo y tonelada y sustitución por un impuesto "ad valorem"; e) Se abre el intercambio comercial entre Perú, Nueva España, Granada y Guatemala. (12)

A pesar de todas estas medidas tomadas por Carlos III, tendientes a liberar el comercio y acelerar el proceso industrializador y sobre todo para limitar o impedir el contrabando, fue ya muy tarde y además se encontró con los siguientes obstáculos: a) quienes disfrutaban del monopolio comercial, eran adversos a

las reformas y por consiguiente se empeñaban en detener y desvirtuar dichas medidas; b) existía en la población tanto de la Nueva España como de la España misma, la idea de que era más fácil, mejor y de menor precio, el obtener géneros y mercaderías en el mercado negro, c) las constantes guerras en las que España se vió envuelta, obligada a participar por los "Pactos de Familia", hacía que la crisis fuera más profunda, que escasearan los víveres y las mercancías en general. Estos y otros problemas fueron debilitando el poder español y colocandolo en el camino de su decadencia total.

La cantidad de mercaderías introducidas o sacadas de América, por concepto de contrabando, es difícil saberlo, pero lo que si se sabe, fué el mal irreversible que causó y sobre todo, sembró las raíces de la distorsión económica, transformó los hábitos de consumo, producción y comercialización de los mexicanos, y fue un elemento importante para la dependencia, situación nada grata que ha llegado hasta nuestros días. El contrabando, la cra social que sólo enriquece a los contrabandistas, aminora la recaudación fiscal, deforma los hábitos de consumo y es desleal con el proceso comercial interno.

Como un breve resumen relacionado con el punto anterior, cabe agregar la siguiente información:

a) Existen algunas diferencias graduales entre los llamados

piratas, corasarios y los contrabandistas; por ejemplo: Los piratas eran simple y llanamente saqueadores o ladrones que, especialmente apresaban y robaban embarcaciones; mientras que en el caso de los corsarios, si bien ejercían el oficio de la piratería, éstos eran protegidos por la corona inglesa a través del derecho de corso o de patente, es decir, se le brindaba apoyo bajo la promesa de reciprocidad (no atacar navíos ingleses), incluso, en varias ocasiones, los corsarios estaban obligados a entregar parte de su piratería, al reino de la Gran Bretaña. Finalmente, los contrabandistas son todos aquellos individuos o grupos que se dedican a introducir, sacar o comerciar artículos y generos de toda índole, sin realizar el pago correspondiente de impuestos al gobierno. El acto de contrabando se le considera delito, entre otras cosas, por las siguientes razones: El infractor introduce o saca o comercia las mercancías en forma subrepticia, utiliza el soborno, el cohecho, es apoyado en más de las veces por autoridades corruptas y porque la mercancía en cuestión, tiene prohibida su entrada, salida o comercialización.

b) Durante la etapa mencionada, entraba a la Nueva España por concepto de contrabando, productos tales como: especias, vinos, vestidos en general, armas, sedas, ganado, lanas, incluso esclavos; y salían de ella por el mismo concepto: oro, plata, jade, café, cacao, maíz, frijol, adornos, plumas, aves, etc. En ambos casos se consideran actos de contrabando por el hecho de eva-

dir el pago de impuestos tributarios correspondientes a la corona española y por introducir, sacar o comerciar mercancías y generos prohibidos.

CAPITULO II

EL CONTRABANDO DE LA ETAPA COLONIAL AL PERIODO POS-REVOLUCIONARIO

1.- ETAPA COLONIAL.

El 22 de abril de 1519, la voz solemne de Hernán Cortés invocó la protección de la divina providencia y mientras clavaba en las finas arenas de la costa americana su espada y una cruz de madera, daba por fundada la Villa Rica de la Veracruz. Casi enseguida las playas de Chalchihucuecan empezaban a llenarse de chozas y galerones de palma, cuyo propósito era proteger la artillería y los caballos del español. De esta manera tan sencilla nació, lo que más tarde sería el gran imperio de España en México y América.

Este enclave inicial fue escenario de una hábil maniobra de Cortés, encaminada a desligarlo del gobernador de Cuba, Don Diego de Velazco, alcanzando una autonomía poco menos que total: formó un ayuntamiento y a su frente colocó a los capitanes que le eran más adictos. Estos, siguiendo el plan trazado, desconocieron la autoridad cubana y lo nombraron representante del Rey.

Muy poco tiempo después, tan sólo dos años, Hernan Cortés había logrado su ambiciosa hazaña: dominar al dominador y poner a los pies de los Reyes de España, el inmenso y maravillo-

so territorio mexicano. El imperio Azteca era derrotado, Tenochtitlán arrasada y Mesoamérica convertida en el cofre de las mil fortunas. Había nacido la Nueva España.

En 1530, por orden del virrey se crea la primera aduana en Veracruz, con el fin exclusivo, de controlar para beneficio de la corona, la entrada y salida de riquezas. De esta manera se empezó a cobrar el derecho de almojarifazgo o diezmos del mar, para la importación y exportación de mercancías.

Con relación al problema del contrabando, se conoce como la Primera Cédula Real, la dictada por los reyes de España el 15 de Octubre de 1532, que entre otras cosas, expresa lo siguiente:

"La reina.- Presidente y oidores de nuestra audiencia y cancillería real de la Nueva España y a nuestros oficiales de ella, sabed: Yo he sido informada de que algunas personas moradoras, estantes y tratantes en esa Nueva España, llevan a vender algunas mercaderías habidas y producidas de los frutos de la tierra a otras partes de las demás Indias, Islas a tierra firme del mar Océano, y que so color dizque son frutos de la misma tierra, intentan defraudar el almojarifazgo y otros derechos a nos debidos y pertenecientes de que nos seremos de servidos. Por ende

yo os mando que luego que estas veais, provais como los dichos fraudes, cesen y no se hagan de aquí adelante por namera que nuestras rentas no disminuyan y que se cobre el dicho almojarifazgo, sin que en ello haya fraude de mi cautela alguna e non façadas ende al" (13)

Como podemos observar, en tan sólo una década de lograda la conquista y la instauración del régimen colonial, el fenómeno del contrabando ya representaba un serio problema y a partir de este momento, jamás se separaría del proceso y desarrollo del imperio colonial en Nueva España.

El interés fiscal que España fijó, desde su arribo, encareció de tal forma el comercio, que prohibió el tráfico ilegal de mercancías, negocio que tuvo un gran florecimiento haciendo que ciertos países no tan afortunados en el saqueo colonial de esa época, tuvieran una amplia compensación a través de esta lucrativa actividad.

Fue tan grande y notorio el incremento del contrabando que a pesar de las leyes dictadas para reprimirlo y de la vigilancia naval y terrestre que, incluso, dió origen al soborno y al cohecho. Situación contemplada por el Dr. José María Luis Mora: "... Los guardacostas y aduaneros entraron, desde luego, en arreglos con los que pudieran ofrecerles gratificaciones importantes y aprehendieron sólo, a quienes no se encontraban en ese caso". (10)

De esta manera a mediados del Siglo XVII, "Don Bernardo de Ulloa estima el comercio de contrabando en la mitad del de Cádiz. Lo juzga por el número de navíos que hacen toda la navegación de España a la América, que no pasan de 40 al año, mientras que los ingleses, franceses y holandeses emplean en la misma navegación por Curazao y la Jamaica más de 300 navíos. Los ingleses confiesan que ninguna de sus colonias produce tanto como la Jamaica por el Comercio de contrabando con los españoles, y que la riqueza de él ha hecho olvidar a sus habitantes el cultivo de sus tierras". (15)

Las creces del erario están en proporción del aumento del tráfico y no en la del aumento de derecho a las mercancías que se importan o exportan. Dicho de otra forma, las prohibiciones o los altos pagos de derechos, lejos de producir aumento en las rentas, dán un resultado contrario; primero, porque disminuyen el consumo; segundo, porque el interés individual puesto en lucha abierta con el interés fiscal, produce el contrabando, además, los preceptos de la Ordenanza de Aduanas terminaron siendo más nominales que reales, puesto que no se observan, pudiendo decir, que cada puesto y zona aduanal llegó a tener su ley propia como resultado de arreglos privados.

Cabe aclarar que, durante el virreinato de la Nueva España en México, no hubo nunca una legislación clara y definida, re-

lacionada con el control fiscal y aduanero, pues siempre se procedió con criterios informales, a través de dictámenes y ordenanzas, o bien a través de las llamadas "leyes de Indias" que habían sido integradas por el Real y Supremo Consejo de las Indias, institución formada por los reyes de España con personas que, incluso, jamás tocaron suelo americano.

La legislación Fiscal mexicana propiamente dicha, tiene su antecedente con el advenimiento de la Independencia, pero alcanza su máxima formación jurídica en las leyes de reforma, donde de manera clara y precisa se establecen las principales normas para el tráfico de mercancías y sobretodo, quedan plasmadas las sanciones y tipificaciones de los delitos relacionados con el contrabando.

De cualquier manera, los 300 años de coloniaje español en México, modelaron una estructura económica y política débil y arcaica, debido a la localización de las actividades, casi exclusivamente en los centros mineros. La estructura social, de manera semejante, se constituyó con características muy estratificadas, arrastrando vicios y deformaciones, sobre todo en los hábitos de comercio y consumo. La feudal producción agrícola de monocultivo y autarquía y la incipiente industrialización, fueron el antecedente más lejano de lo que ahora representan los grandes desequilibrios en nuestro desarrollo nacional, y donde

el contrabando pasa a formar uno de los principales pilares de estos desequilibrios.

Resumen complementario.

1.- Había marcadas diferencias sociales en la Nueva España durante toda la etapa de la colonia. Por un lado se encontraba el español puro, originario de España, dueño del poder absoluto de México y con todo el apoyo de la corona; éstos a su vez, compartían el poder y las decisiones con el alto clero compuesto también por españoles. Le seguían los criollos, hijos de españoles nacidos en México, nueva clase social desdeñada, que si bien tenían derecho a la educación, la cultura y heredaban las fortunas de sus padres, les era negado el acceso al poder político y a la toma de decisiones, ya que todo era ordenado desde España para que se ejerciera el dominio por los españoles. En último nivel, se encontraban las clases sociales desprotegidas y explotadas compuestas por mestizos, indios, mulatos y negros, desprovistos de casi todo derecho y consecuentemente, eran víctimas de la miseria, el hambre y la ignorancia. La estructura social que sustentaba la colonia con todas sus diferencias y abismos, iba a ser el motor primordial de las luchas insurrectas que culminarían en la Independencia de México.

2.- Es también importante señalar la participación que tuvieron las clases comerciantes en el contrabando y que surgieron y se desarrollaron durante los 300 años de dominación colonial, los podemos situar en dos grupos: los primeros participaron acti-

vamente en el acto de contrabando, adquiriendo productos en el mercado marginal para después revenderlos y obtener grandes utilidades, lo que les permitió el acceso a un nivel comercial privilegiado. Los segundos, obtenían su mercancía por los cauces legales pagando los impuestos correspondientes y ofreciendo sus productos con ciertas ganancias que también les permitio tener a un nivel por encima de otras clases. La postura de estos últimos fue siempre abierta y franca contra los contrabandistas alegando desacato a la ley y deslealtad. No obstante ello, poco o nada se logró remediar.

2.- ETAPA INDEPENDIENTE

La independencia política de México, no significó la transformación de la estructura económica y social colonialista. Los gobiernos independientes se enfrentaron a múltiples problemas, como la escasez de fondos públicos, la dispersión y falta de integración de los grupos sociales, las facciones en pugna y las dificultades para conseguir fuentes de financiamiento internas y externas.

De esta forma, las limitaciones económicas se traducen en una actividad productiva frágil; la incipiente industria no podía desarrollarse porque se enfrentaba a la escasez de materias primas de la agricultura, que a su vez, no podía satisfacer la demanda por las feudales relaciones de producción, a lo que aunaba la insuficiencia del transporte y vías de comunicación, así como la atomización del mercado.

La principal fuente de ingresos provenía en esa época, del rubro aduanero, por lo tanto, los aranceles fueron manejados con un criterio eminentemente económico y fiscal. Aparecen entonces, nuevas formas de recaudación tributaria, queriendo con esto, remediar, el serio problema por el que atravezaba nuestro país.

Apenas lograda la Independencia de España, las autoridades mexicanas expidieron el primer Arancel de Aduanas Marítimas, el

15 de diciembre de 1821, que liberalizaba las transacciones internacionales, como una lógica reacción al exagerado control existente durante la colonia. En este arancel se asentaba asimismo, que las mercancías no declaradas o el exceso que de ellas se encontrase, si eran de las que debían causar derechos, incurrían en la pena de comiso que debía aplicarse judicialmente, participando de sus productos los empleados que descubrieran el fraude y el juez que lo castigase. (16)

Puede observarse que las autoridades consideraban que el contrabando desaparecería por el simple hecho de eliminar una serie de prohibiciones al comercio exterior establecidas con anterioridad, sin percatarse, que subsistía la marcada debilidad del aparato productivo interno y toda la secuela de problemas sociales que ya he apuntado en párrafos anteriores.

La realidad volvió a imponerse, viéndose obligadas las autoridades a establecer paulatinamente una serie de prohibiciones a la internación de artículos como la harina, arroz, azúcar, mieles, café, trigo, maíz, etc. Se intenta defender la competencia externa a las escasas actividades productivas del país. Tales medidas se aplicaron sin contar con un criterio definido o un conocimiento técnico y económico acerca del poder y limitaciones del arancel. Lo cual dió motivo a cuantiosos fraudes y contrabandos.

Apareció el derecho de "peaje", pago que correspondía al paso de personas; mientras que la "alcabala" significó el pago de derechos por el paso de mercancías (Decreto del 20 de febrero de 1822).

Se ordenaba también, que se hiciera el pago en las aduanas interiores sobre los aguardientes vinos de procedencia extranjera, señalándose un impuesto del 20%. (17)

Para cobrar los derechos alcabatorios, existían las aduanas interiores, más conocidas como "garitas", mismas que estaban situadas a la entrada de cada población.

Estos sistemas alcabatorios causaban notorios perjuicios a la libertad del comercio, pues formaban barreras fiscales que constituían cargas insuperables. Por tal motivo, los productos escaseaban, dando origen también al mercado negro.

Los Estados de la República, aprovechando esta situación de las alcabalas y con el fin de proteger sus productos, gravaban en forma irracional la entrada de otros productos similares procedentes de otras regiones, de esta manera se les impedía competir, lo que significó la guerra de tarifas, que llegó a convertir a cada entidad federativa en un Estado Soberano muy independiente, desde el punto de vista económico.

Fue a tal grado perjudicial el arancel de la alcabala, que el propio José María Mata, Secretario de Hacienda en la época de Benito Juárez, en un informe presentado a éste, le expone: "...La existencia de las aduanas interiores, que ha sido considerada por sus partidarios como un medio eficaz de impedir el contrabando, dá un resultado contraproducente. Es la traba, la vejación que se hace pasar sobre el comercio legal poniendose embarazos y hasta celadas para hacerlo incurrir en las penas de la ley, mientras que para el contrabandista es el estímulo, el aliciente de operaciones atrevidas y productivas. Los hechos de que antes he hablado prueban que el contrabando se hace en una inmensa escala, sin que baste a impedirlo esa red extendida por toda la República, que sólo sirve para coger a los infelices; pero sobre la cuál pasan fácilmente los poderosos. (18)

Regresando a los dictámenes que se dieron para frenar el contrabando, el 4 de septiembre de 1823, el Congreso mexicano expidió el "Reglamento para la Distribución de Comisos" que tuvo como finalidad primordial "restringir el tráfico fraudulento de mercancías con la peculiaridad de que todo contrabandista, quedaba sujeto a las penas que las leyes establecían y además, se publicaría en los periódicos, su nombre y el delito cometido. En caso de reincidencia, se le suspendería por cinco años los derechos de ciudadano y si reincidía por segunda vez sería expulsado del territorio mexicano". (19)

Asimismo, se acataron una serie de medidas enérgicas para combatir el contrabando: Hubo cateo de casa por casa, se detuvieron personas por la simple sospecha de poder ser contrabandistas; se detuvieron embarcaciones de toda procedencia que se encontraban en aguas territoriales, se organizaron vigilancias especiales. Todas estas medidas fueron autorizadas por el Congreso mexicano el 8 de octubre de 1827. Sin embargo los resultados fueron mínimos ya que los contrabandistas, conocían de antemano dichos dictados y se percataron de no incurrir en el error.

El 16 de noviembre de 1827, Don Guadalupe Victoria, dictó un nuevo arancel que regulaba, ya no solamente a las aduanas marítimas, sino también las fronterizas terrestres. De este nuevo arancel, lo trascendente fue, la preocupación que se otorgó a la organización de las aduanas fronterizas del norte de México.

Siguiendo la política de sus antecesores, Vicente Guerrero, creó las aduanas marítimas en la Alta y Baja California, impulsó el comercio, especialmente con Estados Unidos y reforzó la vigilancia fronteriza. Sin embargo, con todas las medidas tomadas y los esfuerzos realizados, los contrabandistas se las ingeniaban para introducir o sacar del país mercancías de todo tipo. Las vastas zonas fronterizas y el interés

en nuestro nuevo país, lo hizo presa fácil de los constantes y permanentes desequilibrios.

El 14 de febrero de 1837 se determinaron oficialmente, los puertos con exclusividad para el comercio internacional; se hizo la clasificación de las aduanas marítimas y fronterizas, fijandose los puntos por donde debía hacerse la entrada y salida de las mercancías: México, Veracruz, Tampico, Matamoros, Campeche, Sisal y Tabasco; en el mar del sur: Acapulco y San Blas; en el Golfo de California, Guaymas; en el mar de Alta California. Como Aduana fronteriza en el sur del país: Comitán y Tonalá; para la frontera norte: Nacogdoches, Texas, Taos, Nuevo México, Paso del Norte, San Francisco; San Carlos, Chihuahua y Sacramento de la Alta California. Las Aduanas se clasificaron en 5 clases tomando en cuenta la cantidad de mercancías que entraban y salían de nuestro país, quedando establecidas de la siguiente manera: de primera categoría: Acapulco y Veracruz, de segunda: Tampico, Salina Cruz, Comitán, etc; de tercera: Monterrey de California; de cuarta clase: las dedicadas al cabotaje; y de quinta clase, las fronterizas. (20)

En general, el arancel de 1837, comparado con los anteriores, resultaba mas liberal. Este arancel quedó completo con el decreto del 23 de mayo de 1839, donde se señalaban los derechos que deberían cobrar sobre los tejidos de algodón, lana y seda

de fabricación nacional. Pero aún así, su texto fue muy mal redactado, razón por la cual, días después, se expide una circular, haciendo las aclaraciones solicitadas por los administradores de las aduanas marítimas y terrestres.

A pesar de este liberalismo observado en 1837 y 1838, con relación a los dictámenes, se mantuvo el derecho de consumo, alcabala que se cobraba en las aduanas interiores y que representaba una traba para la unidad hacendaria del país.

Nuevamente en 1840 aumentó considerablemente el contrabando, especialmente por mar y proveniente de potencias europeas. El 25 de noviembre de ese mismo año, el Ministro de Hacienda, expidió una circular ordenando que en los puertos habilitados, se formaran comisiones especiales que laboraran junto con los administradores, a fin de evitar el contrabando y frenar la corrupción en que habían caído los servidores públicos.

Una nueva forma de penalización, aparece en la circular expedida el 15 de julio de 1842, que entre otras cosas determina: "... dispensar a los contrabandistas de tabaco que no pudieran cubrir las multas impuestas por las infracciones cometidas, fueran aplicados al servicio de las armas, destinandoseles al cuerpo para el cual tuvieran los requisitos necesarios y que los que tuvieran algún impedimento físico que los imposibilitara para servir al ejército, fueran destinados a las haciendas

del campo, en donde deberían permanecer hasta que con su trabajo personal pudieran adquirir lo necesario para pagar las multas que deberían satisfacer, además de la pena de comiso en que hubieren incurrido como contrabandistas. (21)

Indiscutiblemente que una ley de esta naturaleza, resultaba sumamente drástica para cualquiera. Sin embargo, esto no detuvo el contrabando ni a los contrabandistas, por dos razones que considero importantes: primero, porque era tal el grado de corrupción, a que habían llegado los servidores públicos, quienes permitían, con lujo de impunidad, el paso masivo (mediante arreglos) del contrabando de los poderosos; y en segunda instancia, si acaso se detenía a alguien para ser juzgado y a quién se le aplicarían las sanciones señaladas, se trataba en muchos de los casos, de gente inocente o bien de contrabandistas en pequeña escala o bien de noveles contrabandistas.

Los problemas del contrabando seguían multiplicándose y a causa de ello, por decreto del 7 de agosto de 1843, se clausuraron las aduanas de Taos, en Nuevo México, Paso del Norte y Presidio del Norte de Chihuahua. De este decreto, transcribo de su texto lo siguiente: "Teniendo presente que en el actual Estado de la Nación, al estar sistematizando la Administración Pública, es conveniente reducir a menos números los puntos de introducción de efectos, para que sujetándose ésta a la sobre-

vigilancia de las leyes establecidas, no se desnivela en comercio en beneficio de especulaciones clandestinas; y la necesidad de reprimir ésta en la vasta extensión por donde pueden emprenderse, defraudando a la nación los ingresos de su erario, a merced de un tráfico reprobado en sí mismo y sostenido por aventureros consagrados a medrar en el crimen que también produciría la inseguridad pública y daría lugar a males de trascendencia.

(22)

Lo anterior manifestado en esta circular, expresa, sin duda, la claridad del problema. El aberrante fenómeno del contrabando causaba nuevos estragos. Ahora, se tenía que reducir el número de las aduanas y consecuentemente con ello, se presentaban problemas de reducción del comercio, reducción de importaciones y exportaciones legales necesarias; transportaciones extras de las mercancías hacia otras aduanas cercanas, etc.

El arancel de 1837-38 sufrió una serie de modificaciones en 1842, 1843 y 1845. El Presidente en turno Don Antonio López de Santa Ana, promulgó un nuevo arancel que contenía 157 artículos, divididos en 12 secciones, instituía además, puestos habilitados para el comercio exterior; regulaba las exenciones de derecho en todo o en parte; las prohibiciones de importación, los derechos de aforo, las formalidades para el cargamento de buques en país extranjero, los trámites para el arri-

bo de buques a los puertos de México; los requisitos para su descarga, el despacho de las mercancías, los requisitos para la exportación, las penas en general en que pudieran incurrirse, la distribución de los decomisos, el procedimiento en los juicios de decomisos; u otras disposiciones más. (23)

Este nuevo arancel, promulgado por Santa Ana, al parecer, resultaba el mas completo, preciso y claro y venía a sentar las bases de lo que sería posteriormente la Legislación Fiscal Mexicana.

Todas las disposiciones del nuevo arancel estarían vigentes en los siguientes puertos habilitados para tal efecto: en el Golfo de México: Sisal, Campeche, San Juan Bautista de Tabasco, Tampico, Veracruz, Matamoros; sobre el litoral texano: Matagorda, Velasco, Golfo de California, Guaymas; y en el mar de Alta California: Monterrey.

Por otra parte también, el 28 de enero de 1843, la Secretaría de Hacienda expide el Reglamento para el registro de las diligencias, a efecto de evitar el contrabando.

En este reglamento se expiden severas medidas de control y registro de equipaje, al grado de que se autorizaban a los empleados de aduanas, romper los forros del carruaje cuando hubiera sospecha de contrabando. También se dijo que el equi-

paje de los pasajeros sería objeto de minuciosa revisión, los cuáles no les serían entregados, si no hasta que se hubiese efectuado ésta. Finalmente, se les confería fuero, para detener ipso facto, a los infractores y a las mercancías, objeto de la infracción.

Puede observarse nuevamente, que las medidas tomadas denotaban la profunda preocupación de las autoridades, debido al auge que seguía tomando el contrabando.

Durante el conflicto bélico entre los Estados Unidos y México, en que gran parte de nuestros puertos se encontraron bloqueados, se llegó a permitir la descarga de mercancías en cualquiera de los puertos habilitados de la República, exentos del pago de derechos de importación correspondiente.

Después de terminada la guerra, que dió por resultado la pérdida de gran parte de nuestro territorio, situación ya de todos conocida, se presentó una verdadera desorganización en el cobro de aranceles proliferando el contrabando, al percatarse los ciudadanos norteamericanos que de modo fácil podían introducir todo género de manufacturas por las nuevas fronteras mexicanas.

De la misma forma también, aparecen enclaves comerciales clandestinos dirigidos por grupos de ambos países, hábidos de

especular con las necesidades de nuestro pueblo y de enriquecerse a costa de ello.

Ante la situación imperante, el gobierno mexicano respondió con energía, mediante una serie de disposiciones y reglamentos destinados a atacar dicho fenómeno. Así el 24 de noviembre de 1849 se expidió el "Reglamento de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje" que habilitó para el comercio extranjero a los principales puertos nacionales, estableciendo además diversas aduanas fronterizas.

No obstante las disposiciones que se iban estableciendo, poco se logró hacer para contrarrestar el problema; así José Ignacio Esteva, Ministro de Hacienda en 1851, señalaba "...En las costas del Pacífico, como en la frontera, y aún en las costas del Golfo, el contrabando es protegido por las autoridades y por el pueblo, porque todos saben que si no se hace en su respectiva ciudad, se paraliza el tráfico por la falta de introducciones legales mientras que el contrabando se verificaría por las playas desiertas. (24)

A finales del año mencionado, se tomaron nuevas medidas para combatir el contrabando debido a los perjuicios que causaba a la economía nacional; pues debido a esta situación, muchos talleres artesanales habían cerrado sus puertas, algunas

fábricas nacionales estaban en quiebra, la producción agropecuaria se encontraba seriamente dañada y existía un desempleo galopante, sobre todo en la industria del calzado y del vestido.

Las aduanas actuaban en forma irregular, la corrupción continuaba su carrera ascendente, el fisco recaudaba, cada vez menos fondos por concepto de aranceles. La imagen era precisa: Una débil estructura económica encaminada a la dependencia.

Como solución temporal, se propusieron reformas al arancel, bajando los derechos de importación y exportación de los artículos objetos de contrabando, hasta el punto de dejarse de presentar el aliciente que entonces tenía.

Mientras tanto, se continuaron dictando prevenciones para detener el contrabando, por ejemplo, la del 2 de diciembre de 1851 en el que se expresa: "Que el Presidente de la República estaba informado de que por causa del contrabando que se hacía de los efectos extranjeros, muchos talleres del país y en especial del Distrito Federal, estaban en decadencia o destruyéndose; y que por falta de consumo para sus artefactos, faltaba también el trabajo para los operarios que vagaban en la miseria, lo cual sucedía principalmente respecto de los sastres, de los zapateros y de los que se empleaban en manufacturas de pasamanería de hilados y tejidos de seda, lana y algodón". (25)

En el mismo dictamen se decía, "que se había informado al mismo Presidente, que en los carruajes internacionales también se hacía contrabando en gran escala de artículos valiosos y además que dichos carruajes se vendían a precios bajos dentro de nuestro país en perjuicio de los que se fabricaban en la República... También que, "los encargados de la vigilancia no empleaban toda su habilidad en la búsqueda de mercancías ilegales, siendo por el contrario, que aceptaban prebendas a cambio de permitir dicho tránsito". Por lo que teniendo bien informado al Presidente del acto, éste, tomaba las siguientes disposiciones: (26)

PRIMERA.- Que se previniera estrechamente a todos los funcionarios a quienes correspondería, emplearan todo el celo necesario para vigilar el contrabando de cualesquiera frutos o efectos, fueren o no prohibidos; en el concepto de que el mero hecho de que se averiguara que hubiesen pasado mercaderías clandestinamente por aquellos lugares en que hubiere la encomienda de evitar y aprehender dicho contrabando, serían los funcionarios encargados, suspendidos en sus funciones hasta que fuera aclarada su conducta de la sospecha de la convivencia, apatía o negligencia, en el concepto de que sería depuestos conforme a las leyes, si la causa diera mérito para ello.

SEGUNDA.- que los administradores, vistas y empleados de

aduanas marítimas y fronterizas a quienes estaba sometido el despacho de mercancías, no lo hiciera sin registrar con minuciosa escrupulosidad todos los bultos y aún los carruajes. Si por falta de esta diligencia se despacharan objetos que contuvieran ocultos otros de fraude, los empleados que los hubieren despachado, serían suspendidos o depuestos, conforme a la falta cometida y con apego a las leyes vigentes.

TERCERA.- Que en las mismas aduanas no se despachara ropa hecha, calzado, monturas ni otros efectos prohibidos, a título de equipaje de pasajeros, sino en la limitada cantidad que permitía el arancel, evitando todo disimulo o condescendencia, bajo la pena de suspensión o destitución a que hubiere lugar en cada caso.

CUARTA.- Que la policía de todas las poblaciones debería ocuparse con empeño en descubrir la venta o depósito de ropa terminada, calzado, monturas, artículos de ferretería y otros efectos prohibidos, en proyección de las artes nacionales, para denunciarlos a las autoridades que debieran conocer los fraudes. Que la menor omisión, descuido o negligencia de los agentes de la policía sobre este particular, los hacía responsables y serían suspendidos o destituidos, según el caso lo exigiese; así como las autoridades ante las que se hicieran las denuncias, serían responsables por las indiferencias, disimulo o negligencia que se observara en ellas.

QUINTA.- Que todos los artesanos y pueblo en general que dieran aviso de los depósitos o ventas de efectos prohibidos, a los encargados del gobierno y policías, tendrían la parte que conforme a la ley les correspondiere por la denuncia de un contrabando.

Como se puede observar del dictamen expuesto en las líneas anteriores, se deduce que el problema del contrabando había llegado a inquietar seriamente a las altas esferas del Estado. El Presidente, era informado clara y sustancialmente acerca de la situación imperante; se dictaban severas normas para detener el tráfico clandestino de mercancías; se hablaba de drásticas penas a los que incurriesen en tales delitos. Sin embargo, ¿que fuerzas tan poderosas se ocultaban detras de todo ésto? ¿quién o quiénes dominaban realmente los mecanismos del contrabando,? pues de nada valían tantos dictámenes, tantos ordenamientos y tantas leyes arancelarias, al igual que tantos castigos para los infractores, ya que el contrabando continuaba aumentando y abarcando cada vez más amplios sectores de la población.

Quizás el problema era aun más serio de lo que suponían, y las causas no radicaban, precisamente en el acto delictuoso o en el soborno a las autoridades, o en la facilidad que existía para engañar e introducir subrepticamente mercancías. Las cau-

sas reales eran otras: La marcada tendencia hacia los desequilibrios económicos del país; la ausencia de productos básicos en el mercado competitivo, la inproductividad industrial y mercantil, el estancamiento del proceso en el desarrollo agrícola, la ineficacia administrativa burocrática de los gobiernos, hasta entonces en turno y sobre todo, el interés de otras naciones más poderosas, entre ellas Estados Unidos, de continuar infiltrando sus mercancías con el fin de deformar nuestro modus vivendi y acelerar el proceso de reproducción de su incipiente desarrollo capitalista.

3.- ETAPA DE LA REFORMA

La nueva ley arancelaria del 31 de enero de 1856 surgió en un momento sumamente difícil en la historia de México, el país marcaba por un lado, por la senda de las transformaciones producidas por las leyes de Reforma, mientras que por el otro se enfrentaba a las presiones que los grupos de poder ejercían. Benito Juárez con sus postulados liberalistas sacudía a la nación y la enfrentaba a los cambios trascendentales. Nunca antes como en este momento, los grupos conservadores y reaccionarios se preparaban para oponerse a las medidas adoptadas por el Presidente. Aparece un nuevo documento, relacionado con el tema de este trabajo: "Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana". (27)

Fue, sin duda un trabajo bien planteado y claramente definido. En éste se establecían las principales normas y dictámenes para dirigir, administrar y coordinar los procesos tendientes a la importación y exportación de artículos y géneros de toda índole; trataba los asuntos de carga y descarga así como de los lugares habilitados para el manejo de tales cuestiones.

Había un rubro o apartado en donde, de manera precisa se mencionaban los asuntos relacionados con el tráfico de mercancías y géneros clandestinos, llamados contrabandos. Por ejemplo, el artículo 23 expresa lo siguiente:

Son casos de contrabando:

PRIMERO.- La introducción clandestina de mercancías por las costas, puertos, riberas de los ríos, o algún punto que no esté habilitado para el comercio extranjero excepto en los casos especificados en los anteriores artículos.

SEGUNDO.- La introducción de mercancías por los puertos o fronteras, sin los documentos prevenidos en esta ordenanza o en horas desusadas para evitar el conocimiento de los empleados de la Aduana y el pago de derechos.

TERCERO.- La descarga, transborde o transporte de mercancías en los puertos y fronteras, sin el previo conocimiento de los empleados de la Aduana y sin las formalidades prevenidas en los anteriores artículos.

CUARTO.- La intervención de mercancías sin documento que acredite haber sido importadas legalmente y pagados todos los derechos de signados en la tarifa.

QUINTO.- La exportación clandestina de dinero, metales y productos del país, que esten expresamente prohibidos o que deban pagar derechos.

SEXTO.- La importación o circulación de moneda falsa de cualquier cuño.

SEPTIMO.- La suplantación en calidad y cantidad de efectos que legalmente manifestados pagaría mayores derechos.

OCTAVO.- La disminución en el peso o medida de los generos frutos o efectos, siempre que de ésta resultare que se cobrarían menos derechos que los que debía producir la manifestación legal y exacta". (28)

Es importante señalar que por vez primera, se trataba de tipificar el ilícito de contrabando en todas sus formas y alcances, ya que en años anteriores, muchos habilidosos contrabandistas internaban mercancías de manera que pareciesen legal, por el solo hecho de no estar contemplado en las leyes de ese momento o porque se explicaba confusamente.

En cuanto a las penas por incurrir en el delito de contrabando, esta nueva ley contemplaba en su artículo 25 las siguientes sanciones:

a) publicación del nombre del o de los contrabandistas en todos los periódicos.

b) publicación de la casa comercial o de las personas que adquirirían productos en gran escala, declarados ilegales.

c) si se trataba de giro comercial: nulificación de la firma para todos los asuntos y transacciones con la Hacienda Pública.

d) privación temporal de la libertad que va, de un mes hasta

10 años de carcel.

e) en todos los casos: confiscación de las mercancías contrabandeadas y multas. (29)

Con la finalidad de complementar a la Ley arancelaria de 1856, se expide la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, la que tendría las siguientes prerrogativas: asegurar el orden y el respeto a los ciudadanos, proteger a las personas y a sus propiedades; cuidar el bienestar en las poblaciones, vigilar todos los caminos, prevenir los delitos, perseguir a los malhechores, vagos y transgresores de la ley, auxiliar a las autoridades en la ejecución de las leyes y, escoltar los caudales públicos.

Sin embargo, un hecho lamentable (por lo menos para ese momento), vendría a echar por tierra todas las ordenanzas y las nuevas disposiciones fiscales. Se trata del Decreto establecido por el Gobernador de Tamaulipas expedido el 18 de marzo de 1859 y sancionada por el Congreso de la Unión el 30 de julio de 1861, en el que se declaraba ZONA LIBRE A TODA LA FAJA FRONTERIZA CORRESPONDIENTE AL ESTADO DE TAMAULIPAS. (30)

Gracias a esta nueva disposición ordenada desde Tamaulipas y ratificada por el Congreso de la Unión, el contrabando tomó un auge inusitado y nunca antes visto. Se suspendieron los contrarresguardos y las aduanas fronterizas, y mientras se establecían las nuevas franjas aduanales; fueron introducidas toneladas de

mercancías y otros efectos; hubo cuantiosos fraudes fiscales, los norteamericanos contrabandistas se sintieron como en 1847, cuando cambiaron las fronteras de México. Fue a tal grado el contrabando y el pillaje, que los efectos importados sin pagar derechos, llegaron a venderse, sin obstáculos en toda la República., haciendo competencia desleal y ruinosa con la pobre producción de nuestro mercado interno.

Otro factor que contribuyó al aumento del contrabando lo representa, el crecimiento y desarrollo de las ciudades norteamericanas alcañafas a nuestras fronteras, las que habilitadas como escaparates atractivos del avance industrializador capitalista, atraían la mirada de nuestro populus que cada vez más empobrecido y debilitado buscaba su reafirmación social adquiriendo productos ajenos a costa de lo que fuera.

Fue así como, desde 1860 hasta 1874, los problemas del contrabando se fueron agudizando y a la par con los problemas políticos, esta lacra social se enraizaba en México causando sus peores estragos.

Ni las leyes y ordenanzas dictadas por Benito Juárez ni mucho menos las dictadas por el Imperio fugáz de Maximiliano de Habsburgo, lograron detener el avance del contrabando, pues había un atraso jurídico persistente, erróneas interpretaciones en los jicios y saturación de documentos y trámites.

Para entonces, las organizaciones delictuosas dedicadas al tráfico ilícito de mercancías y otros géneros, habían alcanzado tal influencia y poder, que ya era tarde e imposible detener. Frecuentemente los infractores se enfrentaban con armas (a veces más poderosas) a los contrarrrrguardos, causando continuas bajas. Fueron muchas las ocasiones que por influencia política, se internaba a la vista de todos cuantiosas cargas de mercancías sin el debido pago de derechos.

Fue el mismo Matías Romero que en 1878 declaraba: ... "La magnitud alcanzada por el contrabando se debe a las facilidades que presenta el país para que este se practique; por el irregular funcionamiento de las aduanas, por la falta de vigilancia; por la corrupción administrativa y en especial, por los altos derechos de importación y exportación, y por la inestabilidad política imperante, así como por la dificultad para interpretar un sinnúmero de reglamentos, circulares y ordenanzas respectivas a esta indole". (31)

4.- LA DICTADURA PORFIRISTA

Los años de gobierno porfirista trajeron al país cierto crecimiento, pero las bases sociales, económicas y políticas en que se sustentaba su régimen, no correspondían a los anhelos populares.

El sustento económico de este régimen fue el sector externo a través de la exportación masiva de productos primarios y la importación, cada vez mayor, de productos manufacturados y de capitales. Todo ello para satisfacción y disfrute de los reducidos grupos detentadores del poder económico y político, con la consecuencia lógica de la creciente dependencia y el empobrecimiento paulatino de las clases medias y bajas de la población.

En toda esta etapa de Dictadura, emerge y se desarrolla en México una clase social privilegiada compuesta en su mayoría por hacendados, terratenientes, banqueros, miembros del alto clero; comerciantes, militares acaudalados e incipientes industriales que, para responder al estilo de gobierno y a la línea impuesta por Porfirio Díaz, tratan de copiar las modas y los moldes de vida de las sociedades opulentas de Europa. Por este motivo, son traídos desde el viejo continente grandes cargamentos de mercaderías y productos, que en la mayoría de los casos, se trataba solamente de materiales suntuarios e incluso superfluos. Entre estos productos se destacan: perfumes, lanas, sedas, vestidos,

sombreros con exóticas plumas, muebles finos, cerámica, porcelana, pinturas, tapetes, etc.

Esta "europeización" de las artes de México, impuesta por la dictadura porfirista, en otras capas sociales de menor rango. Había que imitar toda francesa, inglesa, austriaca o italiana. La poesía y en general toda la cultura no se escapaba.

Dicha imitación grotesca y extralógica, trajo la evasión permanente de capitales nacionales tan necesaria para la inversión interna y por supuesto también, permitió que se agravaran las deformaciones sociales en cuanto a modo de producción y comercialización.

Pero el problema no termina allí, ya que, como la importación de productos por los canales legales, si bien estaba permitida, implicaba un alto pago por concepto de impuestos, además de la demora en los trámites aduanales; entonces se optó por adquirir dichos productos en los mercados marginales, libres de todo pago tributario, a mejor precio, mayor variedad, lo que implicó consecuentemente el surgimiento de nuevas bandas de contrabandistas.

Porfirio Díaz, obsesionado por crear una nación mágica, cubierta de riquezas, con un erario espléndido que pagase todos los

gastos y servicios y que tuviera fondos suficientes para introducir las reformas, se dió a la tarea de atraer los primeros grandes capitales extranjeros, a través de empréstitos e inversiones; amplió los permisos de importación pero aumentó los impuestos a la misma y creó nuevos mecanismos para detener la evasión fiscal, especialmente en lo que concierne al contrabando.

De esta manera fueron dictadas una serie de disposiciones y ordenamientos tendientes a mejorar el sistema y la organización tributaria de México.

El 3 de noviembre de 1880, Porfirio Díaz promulgó una nueva ley arancelaria, genérica para el acceso de productos extranjeros y de capitales, especialmente los europeos, sin trabas a la exportación, con grandes facilidades para que los nacionales y extranjeros, radicados en México, pudieran establecer enclaves internacionales de carácter mercantil. Esta Ley fue una recopilación de infinidad de disposiciones dispersas, siendo algunas realmente confusas y anacrónicas, situación que permitió vicios en la modalidad de comercialización.

Posteriormente en 1885, aparece la Ordenanza Aduanal y el Cuerpo de Gendarmería Fiscal, quedando derogada la Ley de 1880. Esta nueva Ley contaba con facultades de inspección-fiscalización y aún, tenía facultades ejecutivas. Por lo que se refiere al

cuerpo de Gendarmería, debía evitar tanto la internación y circulación de efectos extranjeros, como la exportación de artículos nacionales gravados.

El documento más completo que hasta tal época se había elaborado sobre el control de tráfico aduanero, fue la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas expedido el 10. de marzo de 1887, donde se estipulaban las condiciones en que deberían circular las mercancías entre nuestro país y el extranjero; en lo referente a importación, se estableció una política abierta, ya que no existía prohibiciones para importar artículos extranjeros, excepto el material de guerra que se encontraba sujeto a autorizaciones especiales; aún cuando dicha ordenanza fue positiva ya que estableció las bases para legalizar la entrada y salida de mercancías por las fronteras, el 12 de junio de 1891 se sustituyó por una nueva ordenanza a fin de normar más eficientemente el tráfico de mercancías y regularizar además la percepción de impuestos al desarrollo industrial que se venía suscitando.

A pesar de las medidas puestas en práctica para evitar el tráfico clandestino de diversos artículos y de haber flexibilidad en las normas aduanales debido a las ordenanzas, los contrabandistas continuaban burlando los obstáculos e ingeniándose para ejercer su ilícita actividad.

El fenómeno del contrabando como otros tantos problemas eco-

nómicos y sociales que existieron durante el gobierno de Porfirio Díaz, sólo puede explicarse en razón de la desmedida concentración y centralización del poder en un hombre; por lo anacrónico de las estructuras burocrático-administrativas y por la obsesión de producir riqueza a través de la inversión externa y de los empréstitos, situación que a la larga sólo propicia el endeudamiento y la dependencia.

No obstante ello, cabe hacer mención de algo verdaderamente significativo dentro de su administración. Esto es, la creación de la Dirección General de Aduanas que por decreto presidencial, nace en el año de 1900 (32).

Con la creación de la Dirección General de Aduanas se establece por primera vez un aparato completo y exclusivo para el manejo de las cuestiones aduaneras de toda la república, y a través de la exposición de los derechos que a ella le confieren, podemos observar que se aclaran muchas dudas y se precisan múltiples conceptos que en anteriores leyes y en anteriores cuerpos de vigilancia, no se habían considerado.

De 1900 a 1910, ésta Dirección se abocó a establecer un sinnúmero de disposiciones y a poner en práctica una serie de medidas para contrarrestar el fenómeno de la evasión fiscal y del contrabando. Fue tan importante su función, que dicha institución

subsiste hasta nuestros días, sólo que ahora depende de la Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección General de Aduanas se distinguió por sus reformas y renovados propósitos en el sistema de organización aduanal: Creó un nuevo cuerpo de Gendarmería Fiscal, especialmente para el resguardo de la frontera norte, apoyado por los escuadrones de colonias militares de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas; Chihuahua, Sonora y Durango. Aparece también el cuerpo de cabos, veladores y guarda costas destinados a proteger los litorales de Veracruz, Yucatán, Tamaulipas, Acapulco, etc. Inmediatamente se dejó sentir la represión al contrabando y consecuentemente hubo grandes beneficios para el erario y para el comercio bien intensionado.

Se corrigieron deficiencias en el arancel y por lo que respecta a las infracciones se hizo una separación que no se había hecho jamás; se dijo, por ejemplo, que las violaciones a esta ley se dividían en delitos, contravenciones y faltas.

Los delitos fueron el contrabando y la defraudación cometida estando en contubernio con algún o algunos empleados públicos; mientras que, las Contravenciones fueron: La defraudación sin contubernio, suplantando en calidad, en cantidad o ambas cosas, las mercancías que legalmente manifestadas deberían pagar mayores derechos; la omisión o la inexactitud en que se incurriera res-

pecto de los requisitos que dicha ley señalara para las operaciones relativas al cobro de derechos de importación o exportación que fueran esenciales para hacer el cobro.

Asimismo, el concepto de contrabando quedó definido claro y llanamente como: delito que se comete al importar o exportar mercancías sujetas al pago de derechos fiscales, sin hacer ese pago y sin conocimiento ni intervención de los respectivos empleados públicos, ya fuere porque se obrara clandestinamente o porque se hiciera uso de violencia.

Se determinó también, que existía una serie de mercancías o maquinaria o instrumentos que estaba totalmente prohibido su paso a nuestro país y que su internación requería de la autorización expresa y tácita del Director de Aduanas o del Secretario de Hacienda, según fuere el caso.

Los delitos se castigarían con penas físicas, tales como la privación temporal de la libertad o pago de fianzas. Las faltas y contravenciones se pagarían con multas, suspensiones en el empleo cuando se tratase de servidores públicos.

Se especificó de una manera contundente que: en todos los casos de contrabando comprobado, los artículos contrabandeados pasarían a favor del fisco, por vía de indemnización por daños y perjuicios. Cuando se tratase de carruajes, embarcaciones o carros comerciales o privados, los que trajeran o sacaran de

nuestro país el contrabando; se realizaría una minuciosa investigación para deslindar responsabilidades y, en casos extremos de delito comprobado, se podría dar el hecho, de que dicho medio de transporte fuera requisitado en favor de la Hacienda Pública y en perjuicio del delincuente.

Se hizo una clara distinción entre los procedimientos administrativos y los procedimientos judiciales, relacionados con los juicios por causa de contrabando y evasión fiscal. Púés hubo casos de contrabandos mínimos (casi involuntarios), en los que no se requería de ningún juicio a nivel judicial y sólo, se aplicaba una pequeña multa al infractor.

Se dijo que podrían participar del producto del remate de las mercancías legalmente requisitadas por el fisco, aquellos denunciantes y aprehensores, en proporción de un 25% para cada uno, una vez hecha la deducción del importe de los derechos y el 2% para los hospitales.

Las infracciones se dividieron también en: delitos, contravenciones y faltas; los delitos abarcaron una clasificación más extensa; se dijo que eran delitos: el contrabando, el cohecho, el peculado, la concusión, la alteración de documentos oficiales, la falsificación de documentos oficiales, el quebrantamiento de particulares, y la omisión culpable. Enumero los tipos de infracciones a continuación:

- 1.- Pérdida de las mercancías contrabandeadas en favor del

fisco y en perjuicio del infractor, incluso, en casos extremos: pérdida de embarcaciones, carros, acémilas, armas, carruajes y cualesquiera otros instrumentos aplicables a la perpetración del acto ilícito.

- 2.- Extrañamiento.
- 3.- Apercibimiento.
- 4.- Multas.
- 5.- Arresto menor.
- 6.- Arresto mayor.
- 7.- Reclusión en establecimientos de corrección penal.
- 8.- Prisión ordinaria.
- 9.- Suspensión de empleo y sueldos.
- 10.- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- 11.- Pago de derechos dobles.
- 12.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos, comisiones y honores del Gobierno. (33)

Todas estas leyes y ordenanzas surgidas como consecuencia del nacimiento de la Dirección General de Aduanas tuvieron aplicabili-

dad, hasta 1930, en que, dicha Dirección, expidió una nueva ley aduanera.

Una de las últimas ordenanzas dictadas por Porfirio Díaz con relación al aspecto aduanero fue la siguiente: quedaba estrictamente prohibido que se despacharan mercancías a las aduanas de Agua Prieta, Ciudad Juárez, Presidio del Norte, Tijuana y la Morita; en virtud de que todas ellas habían caído en poder de las fuerzas insurgentes revolucionarias

La Revolución Mexicana se sucedió de 1910-1917 aproximadamente , y no siendo el propósito analizar aquí, los aspectos fundamentales de este movimiento popular, solo destacaré entonces los puntos de mayor reelevancia sobre la problemática relacionada con el sector aduanero y especialmente en los aspectos relacionados con el contrabando, que por cierto, durante esta etapa, se presentó en mayor escala, sobre todo en armas, municiones, capitales y alimentos.

5.- ETAPA DE LA REVOLUCION

La Revolución armada de 1910 termina con 30 años de dictadura de Porfirio Díaz, trastornado al sistema social, económico y político de México; pues lo que en un principio se anunciaba como un simple cambio político, pronto se transformó en demandas populares perentorias que para su satisfacción requirieron de cambios estructurales evidentes.

Es consenso general que el desarrollo económico y social actual de nuestro país, se ha sustentado, a partir de la etapa constructiva de la revolución, en el fomento deliberado de la industrialización, tendiendo así a diversificar nuestra producción buscando con eso generar progreso, ocupación e ingresos suficientes que garanticen la elevación de los niveles de vida de nuestra población.

Con la caída de la dictadura porfirista y el arribo al poder de las primeras fuerzas revolucionarias, se presenta consecuentemente, el deterioro de nuestras relaciones internacionales de tal suerte que los sistemas arancelarios cayeron repentinamente en el caos; aparece la narquía en los procesos de importación y exportación. Las fuerzas del orden de la gendarmería y los contraresguardos fueron insuficientes para detener los movimientos migratorios e insurreccionales; por lo que el contrabando llega a ser, de uso práctico en todo momen-

to, sobre todo en la faja fronteriza norte y las costas de Veracruz y Acapulco.

Muchos de los administradores y empleados de las aduanas murieron, al intentar defender el erario fiscal e imponer las ordenes dictadas por las leyes aduaneras. Otros tantos representantes aduanales abandonaron su trabajo y se incorporaron a las filas revolucionarias.

El autor, Carlos J. Sierra, al referirse a esta etapa crucial la expone de esta manera: "...El ramo de aduanas, a partir de 1911, comenzó a sufrir interrupciones en su administración, a consecuencia de los movimientos revolucionarios, pues por ejemplo, en febrero de 1912, la aduana de Ciudad Juárez fue ocupada por los rebeldes hasta el 22 de agosto, con ese motivo fue clausurada y reabierta cuando la plaza fue recuperada por las fuerzas del Gobierno. En esta misma situación se encontraron todas las siguientes aduanas: Matamoros, Laredo, Camargo, Morita, Veracruz, Piedras Negras, Agua Prieta, Las Vacas y Topolobampo. En todas estas aduanas se imponían los criterios exclusivos del bando revolucionario en turno." (34)

Es de suponerse que las consecuencias posteriores fueron desastrosas para nuestra economía ya que, el "bando en turno" desconocía las leyes aduaneras y los gravámenes, por lo que sin ningún recato permitían el paso de mercancías y géneros;

pero sobre todo armas; situación que implicaba dos fenómenos importantes: la no captación real de los derechos arancelarios en toda operación aduanera y por consecuencia, deficit fiscal; y el surgimiento de asociaciones de contrabandistas tanto de México como de Estados Unidos, quienes aprovechando esta situación inundaban con su comercio ilícito los mercados nacionales. Situación por demás alarmante en lo que toca a la introducción clandestina de armas.

Ya no solo los bandos en pugna tenían armas, sino cualquier persona común, por lo que durante esta etapa, crece aún más, el bandalismo, el pillaje, los asesinatos; consecuentemente también, continúa la deformación psicosocial, al adquirir, con cierta facilidad objetos y armas en un mercado clandestino de productos foráneos.

Desde los últimos meses de gobierno de Porfirio Díaz, hasta el mandato de León de la Barra, pasando por el gobierno efímero de Francisco I. Madero y la usurpación de Huerta, nuestro país sólo exportaba productos mineros y productos naturales. Los productos mineros eran: oro en pasta, plata en pasta, oro y plata acuñada; cobre y plomo; mientras que los productos naturales eran: café, caucho, henequen, garbanzo, raíz de zacaton, y pieles sin curtir. Dichas exportaciones se vieron afectadas seriamente llegandose, en algunos casos, a reducirse

hasta la mitad sus envíos, y en otros casos, se canceló su exportación.

Esta situación duró hasta 1914, fecha en que Venustiano Carranza, primer jefe del ejército Constitucionalista, firmó en Nogales, Sonora, el decreto por el cual creó ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, nombrándose entre ellos, la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio con atribuciones sobre aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas, Policía Fiscal, Impuestos Federales y otros conceptos. (35)

En lo referente a las aduanas, por decreto del 26 de junio de 1914 la aduana conocida con el nombre de la Morita, se designó aduana de Naco, Sonora; el 31 de agosto se elevó a la categoría de aduana fronteriza, la sección aduanera de Reinosa y se varió la jurisdicción de la de Matamoros y Camargo; el 4 de marzo de 1916 se elevó a la categoría de aduana marítima la sección aduanera de San José del Cabo, en Baja California; el 10 de mayo se elevó a la sección aduanera el punto de vigilancia de Amatitlán, Tabasco; el 30 se designó aduana de segunda clase a la de Mazatlán; el 28 de junio a la de Zihuatanejo; el 15 de agosto de 1916 la aduana de sexta categoría denominada La Ascensión pasó a llamarse Aduana de Cozumel; y el 25 de septiembre del mismo año, se estableció la Aduana de Puerto Lobos

en el Golfo de México (36)

Como resultado de la elaboración de nuestra Carta Magna o Constitución política de México, ordenada y dirigida por Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917; también fue elaborado un nuevo arancel que modificaba, en parte, el arancel de 1891. En él se establecen las nuevas tarifas y gravámenes al comercio internacional mexicano.

Se crearon dos comisiones: la Comisión de Reformas a la Ordenanza General de Aduanas y la Comisión de Aranceles; la primera haría modificaciones específicas y esenciales a la Ordenanza de Aduanas, organizando la administración, simplificando los trámites y reduciendo las documentaciones inútiles; tomando aquellas medidas que significaren una restricción a las infracciones y fundamentalmente al contrabando. La Comisión de Aranceles fue creada a fin de poner término al antiguo sistema de reformas arancelarias basadas en razones meramente fiscales, desatendiéndose de los diversos intereses en juego que lesionaban. (37)

En los primeros meses de 1917 el órden aduanero había encontrado nuevamente su cauce. Era tan importante para los comerciantes que los importadores o exportadores frecuentemente se valían de personas con grandes conocimientos en cuestiones mercantiles internacionales, para realizar sus operaciones, a

quienes se le llamo Agentes Aduanales.

Llegó a ser tan necesario el trabajo realizado por estos Agentes Aduanales que, el 15 de febrero de 1918, el Estado se vió precisado a dictar un decreto mediante el cuál, se definían los derechos y obligaciones de este cuerpo privado aduanal.

Por la importancia que reviste tal hecho, transcribo a continuación algunos artículos relacionados con este decreto, que además, es el primero en ser reconocido internacionalmente para las prácticas mercantiles:

Artículo 1o.- Para los efectos de esta ley se reputan como agentes aduanales las personas que, en legítima representación de los dueños, remitentes o consignatarios de mercancías, gestionen habitualmente ante las oficinas aduaneras, la Dirección General de Aduanas y disposiciones relativas.

Artículo 4o.- Para poder ser considerado como agente Aduanal, se necesita la autorización de la Secretaría de Hacienda, la que, en ningún caso podrá concedersela a personas residentes fuera del país o que hubieren sido sentenciados por delitos del orden común a una pena mayor de seis meses de arresto o de 500 pesos de multa.

Artículo 60.- Tampoco se concederá autorización para fungir como agentes aduanales a los empleados del ramo de aduanas o de la Secretaría de Hacienda. (38)

Posteriormente, el 7 de mayo de 1918 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley de Agentes Aduanales, donde se invita a todas aquellas personas que deseen ser agentes aduanales, deberán elevar una solicitud por escrito a la Secretaría de Hacienda, por conducto de la Dirección General de Aduanas, bajo las siguientes condiciones:

- 1.- Ser mayor de 21 años
- 2.- Ser mexicano por nacimiento o naturalización
- 3.- Ser de reconocida buena conducta.
- 4.- Tener aptitud en el ramo de comercio y de aduanas.
- 5.- Residir dentro del territorio nacional.
- 6.- Justificar, si el interesado era extranjero, que conforme a las leyes del país de su origen, no se prohiba a los mexicanos ser agentes aduanales, y
- 7.- Presentar tres retratos de frente del peticionario, para adherir uno a la patente que se le expidiera, otro que se agregaría al expediente y otro para remitirlo a la aduana que tuviera jurisdicción en el lugar en donde se estableciera. (39)

De esta forma aparecen por vez primera, asociaciones o so-

ciudades de cualquier clase y empresas navieras o simplemente individuos, para que, con apego a la nueva ley, realizaran operaciones de importación, exportación, cabotaje y toda clase de operaciones mercantiles internacionales.

En cuanto a lo que respecta a los agentes Consulares o Viceconsulares, la mayoría de los países, con los que México mantenía relaciones diplomáticas, aceptaron mediante tratados bilaterales, que los Consulados podían realizar funciones de intermediario entre el vendedor y el comprador cuando se trate de un país a otro.

¿ Por qué es considerado tan importante este decreto mediante el cual se dan a conocer los derechos y obligaciones para los Agentes Aduanales?. Desde mi punto de vista; considero que existen varios factores, entre los que destacan los siguientes:

A) Durante la etapa más difícil de la revolución, el Contrabando había adquirido un auge alarmante. Habían aparecido verdaderas asociaciones delictuosas que internaban grandes cargamentos de mercancías en forma subrepticia ante las cuales las autoridades aduanales se declaraban impotentes. Es por ello que para mermar un poco esta situación, se permite que surjan corporaciones privadas, bien reglamentadas, para que operen al unísono con la Secretaría de Hacienda en la importación o exportación

de mercancías con trámites legales y descubran y señalen a todas aquellas que no lo fueran, para que sean castigadas por las Leyes respectivas.

B) Considero que fue una política marcadamente proteccionista hacia los industriales y comerciantes mexicanos quienes estaban temerosos de exportar o importar, ya que muchas veces desconocían los procedimientos y otras, encontraban trabas administrativas por tantos y complicados dictámenes y ordenanzas. Ahora las agencias aduanales se encargarían de resolver estos problemas y orientarlos para adquirir o enviar mercancías a los mejores mercados internacionales.

C) En este reglamento se señalan las penas en que podían incurrir los agentes aduanales, las cuales fueron muy severas, por lo que nacieron con la esperanza de crear una imagen diferente y contra toda corrupción. Tal es el caso, que hasta nuestros días subsisten y pocas son las veces en que hayan caído en el ilícito de contrabando.

De acuerdo con este reglamento, los agentes aduanales tuvieron las siguientes obligaciones:

- 1.- Al hacerse cargo de un asunto de su incumbencia, asegurarse de la identidad de la persona que lo encomendara.
- 2.- Desempeñar personalmente las funciones propias de su

cargo, ante la aduana respectiva.

3.- Si el interesado lo solicitaba, extender por escrito y en español, una constancia del asunto encomendado.

4.- Dar oportunamente aviso de su cambio de domicilio a la Secretaría de Hacienda, para efecto de control, y

5.- Llevar un libro de registro con los datos exigidos en este reglamento. Este libro será controlado y supervisado por los administradores y visitadores de aduanas.

Como podemos observar en los anteriores puntos, el agente aduanal o la agencia aduanera, quedaba, bajo estricto control y, en caso de algún acto ilícito, sería más fácil encontrar a los infractores.

6.- PERIODO POST-REVOLUCIONARIO

Desde 1918 hasta 1923, etapa de reconstrucción post-revolucionaria, fueron dándose una serie ininterrumpida de decretos (40) de carácter arancelario, entre los que destacan:

1.- Decreto del 7 de enero de 1919 que crea un impuesto del 15% adicional sobre el monto total de los derechos arancelarios sobre las mercancías que se exportaren o importaren por la vía postal.

2.- Decreto del 15 de enero de 1919: "las embarcaciones para la vigilancia aduanera y fiscal serán de la Secretaría de Hacienda, y recibirán directamente de ella o a través de la Dirección General de Aduanas, las órdenes para la vigilancia y por ningún motivo, estas embarcaciones podrán ser utilizadas para otros fines".

3.- Circular del 19 de marzo de 1920: Se establecen porcentajes de participación de multas en los casos de contrabandos o fraudes señalados por la Ordenanza General de Aduanas. El monto de estas participaciones, sería el siguiente: al denunciante el 50% , a los aprehensores 25% y el erario 25%. Si hubiere solo aprehensores: 50% y erario 50%. Si solo hubiere denunciante: 50% y el erario 50%.

4.- Decreto del 6 de octubre de 1920: se crean los puertos

libres de Guaymas, Salina Cruz y Puerto México.

Fue un verdadero privilegio para los habitantes de las zonas donde se establecieron los puertos libres, pues quedaron exentos de todo gravámen fiscal, sólo quedarían sujetos a la jurisdicción de la autoridad federal. Las mercancías que entraran o salieran de los puertos libres se efectuarían sin sujeción alguna. Las mercancías podrían ser almacenadas, exhibidas, desempacadas, reempacadas, vendidas, refinadas, purificadas, manufacturadas, mezcladas, transformadas, etc.

Se indicó que el único pago que deberían hacer los establecimientos y operaciones industriales o de comercio que se practicara en estos "puertos libres" sería el del impuesto sobre las rentas y no se le podría obligar al pago de ninguna otra prestación por concepto de contribuciones.

El 25 de agosto de 1919, la Dirección General de Aduanas, fue convertida en Departamento, pero esta denominación no duró mucho tiempo, pues por decreto del 26 de septiembre de 1921 se dispuso que a partir del siguiente 1.º de octubre se restablecía la Dirección General de Aduanas.

La política aduanera que nuestro país seguía en esta época, fue duramente criticada, pues con una tendencia mercaderamente proteccionista a los industriales mexicanos, originaba en muchas ocasiones serios perjuicios al público consumidor: re-

gida por criterios estrictamente mercantilistas, muy a la usanza del colonialismo español; constantes prohibiciones arancelarias, sistemática creación de obstáculos con excesivos procesos burocráticos; baja calidad, baja producción, altísimos precios en el mercado interno, inproductividad agrícola, y por si fuera poco, excensiones o reducciones fiscales para los industriales mexicanos.

El periódico El Universal del día 17 de septiembre de 1919, termina su editorial con la siguiente exposición: "... Y como el denodado industrial mexicano no podría contar desde luego con todos los recursos técnicos que el adelanto científico otorga a los productores del exterior, y como su trabajo es incipiente y defectuoso, y caro por añadidura; como no ha tenido ningún freno para encarecarlo, ya que la política fiscal del Gobierno se ha constituido en complice de su condición de privilegiado, el público habrá tenido que comparar mala mercancía a precio altísimo, o buena a precio inaccesible..." Son muchos los recursos que tiene entre sus manos la Secretaría de Hacienda, para que necesitemos aconsejarle cuáles debe emplear, en vez del uso exclusivo que está haciendo de los derechos aduanales ... No creemos que sea sorda la Secretaría de Hacienda a estos llamados nuestros que se inspiran como toda nuestra campaña periodística, en el bien general. Muy al contrario, juzgamos que atenderá las insinuaciones precedentes que se imponen por sí

mismas, y que pueden ser juiciosamente aprovechadas".

Tan sólo un dato que nos hace meditar acerca de la importancia económica que representa el control de las aduanas y la búsqueda de medios eficientes y eficaces para el control del contrabando, es el siguiente: En el mes de marzo de 1927, siendo Presidente de la República Mexicana, Plutarco Elías Calles, se recaudaron de todas las aduanas de la República un total de \$ 9,048,082.03. Mientras que se calculaba en términos aproximados que, en ese mismo mes de 1927, habían entrado al país mercancías en forma clandestina, es decir evadiendo el pago fiscal, con valor de cerca de TRESE MILLONES DE PESOS cantidad que rebasa al monto recaudado por la federación (41)

Preocupado, el Presidente Calles por esta situación, ordena se reforme el artículo 496 de la Ordenanza General de Aduanas, cuya redacción quedó de la manera siguiente:

"La zona de vigilancia de la frontera norte, se extiende de oriente a poniente, desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico, y de norte a sur, desde la línea fronteriza hasta la distancia de veinte kilómetros de ésta.

"La zona de vigilancia de la frontera sur, se extiende a lo largo de la línea divisoria con la posesión inglesa de Belice y con la República de Guatemala a lo largo del río Suchiate y tie-

ne una extensión de veinte kilometros a partir de la propia línea divisoria". (42)

Las expresadas zonas, quedarían sujetas a la vigilancia de la Gendarmería Fiscal, cuya misión consiste en evitar y perseguir, la importación de mercancías extranjeras y la exportación de efectos nacionales por lugares que no estén autorizados para el tráfico internacional y que intenten evadir la responsabilidad del pago fiscal.

En el internato presidencial de Emilio Portes Gil, el 10 de enero de 1930, se dictó el primer arancel postrevolucionario y en 1931 se establece el reglamento interior de la Dirección General de Aduanas. En estas disposiciones no solamente se trazaron nuevas pautas para la importación y exportación, sino que se prefirió la función y papel de la Dirección General de Aduanas y la organización del Resguardo Aduanal, con lineamientos que dejan entrever su estructura actual.

Sin embargo, con todo y los cuantiosos dictámenes, las múltiples ordenanzas y las medidas tomadas por la nueva y flamante Dirección General de Aduanas, los problemas arancelarios se multiplicaban y el contrabando seguía en auge.

Desde 1925 hasta 1935 la situación continuó de la misma manera, es decir, sin cambios importantes en la estructura fis-

cal y aduanal.

Con la llegada de la Presidencia del General Lazaro Cárdenas, y ante la creciente ola de contrabandos que se venían pres-
tando en todo el país, se establecieron los siguientes decretos:

(43)

a) La Secretaría de Hacienda tenía la Oficialía Mayor de ingresos y la Oficialía Mayor de la Administración; de ésta última dependía la Dirección General de Aduanas, la que fue considerada Oficina Autónoma y siguió dependiendo de la Oficialía Mayor, pero la división de ingresos y administración desapareció.

b) Por decreto del 4 de agosto de 1938, se estableció un impuesto del 12% sobre el valor del aforo de los productos que se exportaren, cuando los precios de los mismos en moneda nacional fueran mayores al promedio de los precios del mes de febrero de ese año de 1938.

c) Se le otorgan mayores facultades al cuerpo de la Gendarmería Fiscal, incluso, para catear casa por casa de los posibles contrabandistas. De la misma manera, se ofrecen mayores estímulos para los denunciantes o aprehensores de contrabandos y de contrabandistas. Hasta un 55% del total decomisado les es ofrecido a estos por ley y decreto.

En el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de

1939, se publicó el decreto que fijó la jurisdicción de las aduanas. El Autor Carlos J. Sierra, al referirse a este punto expresa que: "me parece que ésta fue la última ocasión en que oficialmente se delimitaron jurisdicciones, pues no logré localizar otra publicación posterior a ésta". (44)

Las Aduanas fueron las siguientes: Tijuana, Tecate, Mexicali, Los Algodones, San Luis, Guasabe, Nogales, Naco, Agua Prieta, Palomas, Ciudad Juárez, Ojinaga, Villa Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, San Pedro Roma, Reynosa, Matamoros, Tampico, Tuxpan, Gutierrez Zamora, Veracruz, Coatzacoalcos, Alvaro Obregón, Ciudad del Carmen, Campeche, Progreso, Cozumel, Chetumal, Comitán, Suchiate, Salina Cruz, Puerto Angel, Acapulco, Manzanillo, Mazatlán, Topolobampo, Yabaros, Guaymas, Santa Rosalía, La Paz, San José del Cabo, Bahía Magdalena y Ensenada. (45)

En 1946 las secciones de la Dirección General de Aduanas, ante el cúmulo de trabajo, se transformaron en departamentos y el 13 de noviembre de 1947 se publicó la segunda Tarifa Arancelaria que derogaba la de 1930. Con el afán de estructurar las funciones de la Dirección, el 29 de octubre de 1950 se creó la Comandancia General de los Resguardos Aduanales.

En 1951 se expidió una nueva legislación para aduanas con el nombre de CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, mismo que existe hasta nuestros días, aunque con numerosas re-

formas y adiciones. Este Código consta de 727 artículos, divididos en 19 títulos que por su valor e importancia para todo lo relacionado con el comercio exterior, los enumero a continuación:

- 1.- Régimen aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Sujeto, objeto, cuotas y solidaridad en pago de prestaciones fiscales y personalidad en la tramitación aduanera.
- 3.- Tráfico Marítimo.
- 4.- Tráfico Terrestre.
- 5.- Tráfico Aéreo.
- 6.- Tráfico Postal
- 7.- Operaciones Definitivas de Importación y Exportación
- 8.- Operaciones Temporales.
- 9.- Importaciones y Exportaciones Especiales.
- 10.- Tránsito Internacional.
- 11.- Depósito Fiscal.
- 12.- Aduanas Interiores.
- 13.- Trámites y Servicios Complementarios.
- 14.- Infracciones.
- 15.- Perímetros y Zonas Libres.
- 16.- Secciones Aduaneras.
- 17.- Dirección General de Aduanas.
- 18.- Agentes Aduanales.
- 19.- Exenciones. (46)

En el año de 1982, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dá a conocer la nueva edición del Código Aduanero de 1951, edición ordenada y complementada con la Ley Aduanera y Disposiciones Generales, así como con las reformas y ediciones correspondientes. En la parte que corresponde a la presentación de ésta obra, se dice lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Aduanas, decidió publicar este volumen, que contiene los criterios interpretativos de las figuras jurídicas creadas por el Derecho Aduanero, emitidos estos tanto por el Tribunal Fiscal de la Federación como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con amplios y completos índices de ejecutorias, bibliográfico, onomástico y temático, que permiten al importador, al exportador, al estudioso del derecho, al empleado y al funcionario público, conocer la historia, doctrina, contenido y los criterios definidos en materia aduanera, así como la literatura jurídica sobre esta materia que facilitara y simplificará su conocimiento, comprensión y aplicación". (47)

En resumen, en dicho Código se establecen, en forma más clara y precisa: las tarifas para la importación y la exportación, entrada, salida, conducción y control de las mercancías, depósitos y almacenamientos de las aduanas, despacho, afecta-

ción de mercancías, exenciones, formas de pagos; asuntos relacionados con el régimen de zonas libres y franjas fronterizas, contrabando, infracciones y sanciones, etc. Todo un cuerpo legal para el control del Comercio Exterior.

Por otra parte también, el 27 de diciembre de 1955, se publicó la tercera Tarifa que pareció en el Diario Oficial de la Federación el 20 de noviembre de 1956.

El 26 de noviembre de 1964 apareció la cuarta Tarifa Arancelaria para la exportación e importación de mercancías y que fue publicada por el Diario Oficial el 18 de noviembre del mismo año.

Con la finalidad exclusiva de modernizar y actualizar los procedimientos administrativos y jurídicos de la Dirección General de Aduanas, el 10 de junio de 1968 se creó la Subdirección de Asuntos Legales, el 16 de enero de 1970, la Subdirección Administrativa y el 10 de mayo de 1971 la Subdirección de Supervisión, que el 26 de noviembre de 1974 se convirtió en la Subdirección de Investigación y Análisis Técnico.

Finalmente, en 1972, la Dirección General de Aduanas dejó de depender de la Subsecretaría de Ingresos y pasó a formar parte de la Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal.

No ha sido mi intención hacer una historia detallada de la

formación de la Dirección General de Aduanas o un análisis pragmático de los dictámenes y ordenanzas que se dieron desde la colonia hasta nuestros días, pero si acaso así se considerase, la explicación al respecto sería la siguiente:

A) Como se puede observar, desde la etapa de la colonia hasta la formación del Código Aduanero, se sucedieron una serie ininterrumpida de dictámenes, ordenanzas, circulares, modificaciones a reglamentos anteriores, etc. Es decir, un vicio o una forma casi enfermiza de atiborrar de documentos que a la postre, resultaron trabas y obstáculos casi insalvables para los comerciantes y consumidores. Situación que se tradujo, de alguna forma, en la aparición del fenómeno del contrabando.

B) También observamos, que desde esos tiempos remotos en que el fenómeno del contrabando hizo su aparición en México, nunca más se logró evitarlo y muy por el contrario, cada día creció y estableció sus reales en nuestra sociedad como muestra de crisis y deformaciones estructurales. Ni los dictámenes, ni las ordenanzas ni los reglamentos en que se sancionaba duramente esta práctica ilícita, lograron amedrentarlo. La pregunta que queda en el aire sería la siguiente: ¿cuál es la verdadera forma de acabar con el Contrabando en México? . La respuesta, intentaré exponerla en las conclusiones finales de este trabajo.

CAPITULO III LA INCIDENCIA DEL CONTRABANDO
EN NUESTRA ACTUAL ETAPA DE DE-
SARROLLO ECONOMICO

1.- CAUSAS OBJETIVAS DEL CONTRABANDO

1.1.- CAUSAS ECONOMICAS

La estrategia de desarrollo seguida por el país al término de la lucha revolucionaria, se orientó a la creación de la infraestructura económica y social, con el propósito específico de generar economías internas que estimularan a la inversión privada; respaldar a los productores a fin de asegurar una adecuada oferta y demanda de bienes y servicios; fortalecer al mercado interno que en esas fechas se encontraba desorientado, así como desarrollar el sistema de comunicaciones con objeto de lograr una fácil movilización de la producción y la creación de diversos organismos de apoyo y fomento.

De esta manera, la política de irrigación y la expropiación petrolera, amplian las bases para la posterior expansión industrial; de tal forma, que al final de los años treinta se habían creado los instrumentos y las instituciones en los campos jurídico, agrario, vial, comercial, industrial, cultural y tecnológico, los que aunados a la demanda adicional generada por la Segunda Guerra Mundial, constituyeron un fuerte impulso al proceso de industrialización, la cual se produjo con una acumulación de recursos de capital, provenientes principalmente

del sector exportador y de la entrada de fondos inmigrantes en busca de un país con cierta estabilidad en esos difíciles momentos.

Este flujo continuo de recursos provocó a la postre un acelerado ritmo de crecimiento tornandose el sector industrial en la piedra angular para la modernización de nuestra economía y para resolver los problemas de balanza de pagos y la dependencia externa.

Empero, diversos factores como el deformado proteccionismo en el mercado interno, la presión competitiva de los países desarrollados, la falta de desarrollo tecnológico y falta de planeación en la producción y las características estructurales de la demanda derivada de la concentración de ingresos, orientaron a una anárquica sustitución de importaciones que no sólo no ha logrado desarrollar al país en forma independiente, sino que ha contribuido a agudizar una serie de desequilibrios, tales como: deficit fiscal y de balanza de pagos, oferta y demanda de mano de obra, diferencias interregionales, empobrecimiento paulatino de las capas medias y bajas de la sociedad, etc.

Durante un cierto período, las tasas de crecimiento del producto nacional fueron altas y nuestro país podía jactarse de un sustancial progreso en la sustitución de importaciones. Pero el crecimiento de ninguna manera era proporcional al pago

de la deuda externa, a la salida de capitales vía inversión foránea, al bajo ingreso económico de la población y a la baja captación de ingresos fiscales en general.

El desarrollo insuficiente de los bienes de consumo popular ha producido, en combinación con la actual coyuntura internacional desfavorable, las altas tasas de inflación que hoy padecemos y la etapa llamada de "facil sustitución de importaciones", ha llegado a su término. (48)

La participación de capitales extranjeros en la inversión, había contribuido inicialmente al sentimiento general de euforia, pero en realidad han complicado aún más la situación al agravar, a mediano y a largo plazo, las dificultades de la balanza de pagos a causa de las utilidades y regalías repartidas.

En suma el modelo de desarrollo seguido ha dejado una planta industrial ineficiente, cuya producción, debido a sus elevados precios y mediocre calidad, es incapaz de competir en los mercados internacionales y aún en los nacionales de no existir el proteccionismo excesivo. Todo esto aunado al alto contenido de importaciones de los bienes que fabrica la llamada industria nacional es un fuerte incentivo a la introducción de mercancías de contrabando de todo tipo y especie.

Además, las modificaciones que la industrialización intro-

dujo en nuestra estructura económica han producido ajustes y adaptaciones de la población, en ocasiones de manera brusca, lo que ha dado como resultado variaciones en los gustos, alteración en las tablas de preferencias y la creación de nuevas necesidades, ocasionando una demanda de artículos que muchas veces nuestro país no se encuentra en condiciones de producir, lo cual pone de manifiesto que si bien México es una nación moderna en su consumo, está a la vez insuficientemente desarrollada en cuanto a producción industrial.

Las sociedades de ahora como las de épocas pasadas han propiciado la demanda de productos extranjeros que reúnan condiciones de calidad y eficiencia, así como de una gama amplia de productos de una pésima calidad industrial pero que, merced a la difusión sistemática y organizada, el demandante mexicano, principalmente el de las zonas urbanas, ha incluido invariablemente en su tabla de preferencias; dicha demanda se convierte así en un atractivo poderoso para el ejercicio del contrabando.

Existen otros tantos factores que inciden en nuestra economía para que aparezca el fenómeno del contrabando, entre estos factores se destacan los siguientes:

- 1.- La estructura social y económica de México es sencilla a las importaciones. Su mecanismo tradicional de mercado y producto ha contribuido al surgimiento de esta situación; jamás

se ha jerarquizado los tipos de producción que requiere nuestro actual desarrollo económico, provocando una demanda amplia de artículos superfluos.

2.- Ineficacia en los controles administrativos y fiscales. Corrupción, inoperancia de los sistemas de captación fiscal tributaria, se permite importar en gran cantidad productos que se fabrican aquí mientras que se niega permiso de importación a maquinaria o partes industriales que son necesarias para el desarrollo y que no se producen en México. Pésima operatividad en los trámites aduanales para las permutas en cuanto a importación o exportación.

3.- Aunque teóricamente correctas las medidas de control al comercio exterior a menudo demuestran su ineficacia práctica, ya que las autoridades encargadas de este aspecto económico son incapaces de decidir sobre cada renglón particular de importación. En estas condiciones, los reglamentos en vigor, frecuentemente se pasan por alto y los permisos de importación concedidos no se ajustan a las prioridades de importación fijadas de antemano. Por otra parte, las altas tarifas arancelarias especialmente a los artículos de lujo no aseguran mercados protegidos para las industrias locales, propiciándose el contrabando de tales artículos.

El aumento considerable en el número de permisos de impor-

tación originó un retraso aún mayor del que venía observando en la expedición de tales permisos.

Este retraso ha propiciado un contrabando de materiales debido a la urgencia que de ellos tienen las empresas, muchas de las cuales los venían importando sin necesidad del permiso previo. Al ampliarse el requisito del permiso, estas empresas de cualquier manera tuvieron que seguir importándolos.

4.- Ineficiencia y Corrupción.

- a) El contrabando es un claro indicador de la ineficiencia y corrupción de ciertos sectores de nuestra administración pública, que se refleja al través de una serie de prácticas viciadas que expeditan la internación ilícita de artículos de procedencia extranjera que de otra manera difícilmente se conseguirían con la oportunidad y la celeridad que los importadores requieren.
- b) La ineficiencia se debe fundamentalmente a la falta de preparación y capacitación del personal aduanero y de sistemas adecuados para lograr una tramitación y control ágil y oportuno de las mercancías; así como la apatía de los empleados cuyo interés se centra en medrar con el puesto antes que cumplir con su deber; a la casi inexistente comunicación y coordinación entre las aduanas, así como a las deficiencias de la administra-

ción central en materia de pagos promociones, etc.

- c) La corrupción se ha convertido en una de las características del medio aduanero debido a que las personas constantemente intentan introducir todo género de mercancías en forma ilegal, a fin de evitarse la sujeción a permisos, el pago de los impuestos o los engorrosos trámites y para ello necesitan del soborno. En otras ocasiones es el propio empleado el que solicita y aún exige una recompensa para permitir el acceso al país de las mercancías, no obstante que se encuentren correctamente documentadas.
- d) Frecuentemente el empleado aduanero se ve imposibilitado para aplicar correctamente la ley y sus reglamentos, debido a una marcada mala costumbre nacional que se expresa a través del influyentismo, amiguismo, compadrazgo, o a la mitificación de "seudo glorias nacionales" (artistas, deportistas, etc.).

5.- Falta de Cooperación

- a) La inexistencia de canales de comunicación horizontal entre las distintas dependencias responsables del comercio exterior, dificultan la función ejecutora de la Dirección General de Aduanas y restringe su campo de acción en las tareas de crítica y evaluación de las

políticas que sobre comercio exterior implementa las otras dependencias y que no se cuidan de evaluar los resultados; función que podría desarrollar la Dirección General de Aduanas en aras de dotar de mayor coherencia a esta importante área de nuestra política económica.

- b) La inexistencia de una opinión pública organizada que en forma consciente critique los vicios administrativos que permitan el contrabando e impidan la mejoría sensible de nuestros sistemas, pues no debemos olvidar que estos grupos de opinión constituirían un mecanismo informal que influiría y coadyuvaría en la eficiencia de nuestras funciones públicas, ya que actualmente existe una velada complicidad entre el infractor y ciertos segmentos de la colectividad.

6.- Presiones de las Cámaras Americanas de Comercio Fronterizo

- a) La importante presión que el comercio norteamericano ejerce al través de sus Cámaras establecidas en el área fronteriza norte de nuestro país, impele a sus agremiados a ejercer una acción directa para conquistar el ya amplio mercado mexicano asentado en nuestras ciudades colindantes con los Estados Unidos, así como en profundizar su penetración hasta las más importantes ciudades del interior de nuestro país, puesto que tienen a su

disposición sus eficientes sistemas de mercado, crédito y capacidad promocional.

- b) La existencia de tiendas de exportación al menudeo libres de impuestos en las ciudades fronterizas de los Estados Unidos ofrecen una amplia gama de productos a precios sumamente bajos, con lo cual se amplía la diferencia con los precios nacionales.

7.- Narcotráfico

- a) La labor en contra del narcotráfico corresponde fundamentalmente a la Procuraduría General de la República, auxiliándole la Dirección General de Aduanas en cuanto significa introducción o salida ilegal de mercancías.
- b) El tráfico de drogas con los Estados Unidos ha provocado un aumento en el contrabando de mercancías, especialmente de armas que son intercambiadas por drogas mexicanas.
- c) El narcotráfico existe porque en el país hay zonas agrícolas muy atrasadas, donde el cultivo de la marihuana resulta una salida de tal situación, en las zonas agrícolas ricas se prestan una colusión entre agricultores prósperos, autoridades y contrabandistas. Existe, asimismo, porque en los Estados Unidos se ha multiplicado el número de consumidores y porque los traficantes tienen nexos con grupos de personas influyentes en la polí-

tica que los protegen.

En suma el narcotráfico se da porque es un negocio de millones de dólares.

1.2. Causas Psico-Sociales

En este grupo de causas se encuentran elementos tales como la penetración cultural de los Estados Unidos, realizada especialmente a través de los medios masivos de comunicación que han deformado la mentalidad, los patrones de consumo y las actitudes y formas de vida de los mexicanos, lo cual los hace proclives a adquirir todo tipo de artículos provenientes de ese país, sin reparar en el costo, en la falta de garantía o aún más, en el daño que se causa al nuestro, cuando la adquisición de ese producto fue por concepto de contrabando.

La adecuación de una parte importante en la sociedad mexicana, ha producido una mentalidad colonial en el hombre de clase alta y media, lo cual se comprueba por la fascinación con la que ve a la sociedad de consumo, como un estilo social ideal, asombrándose de la cantidad de cosas que ofrecen las opulentas economías del desperdicio, a través de sus medios masivos de difusión: los autos, la ropa, los aparatos eléctricos, los viajes, etc.

Debido a este fenómeno y como afirma el sociólogo Gabri-

el Careaga en su libro MITOS Y FANTASIAS DE LA CLASE MEDIA EN MEXICO " el mexicano de las zonas urbanas, consume y vive en función de productos estadounidenses; los come, los viste, los usa para trasladarse de un lugar a otro, tiene su ocio expresado y representado en los programas de televisión, de cine, teatro y revistas acordes a los modos de un típico estadounidense, estudia arduamente su idioma, envía a sus hijos a las escuelas bilingües y no puede vivir sin visitar, por lo menos una vez al año, las tiendas de Texas por que la ropa es mejor allá que aquí, le avergüenzan nuestras limitaciones y miseria, le asombra y admira, la eficiencia, la limpieza, la riqueza de ese país sin preguntarse a qué se debe esa riqueza y porqué nosotros somos pobres y ellos ricos. La clase media desconoce la historia de ellos y la nuestra, de allí sus fáciles e irresponsables generalizaciones entre los Estados Unidos y México". (49)

1.3. Causas Geográficas

Si a todo lo anterior debemos agregar el elemento geográfico, o sea, la prolongada frontera con los Estados Unidos, los extensos litorales en uno y otro oceáno, así como las zonas y perimetros libres con que cuenta nuestra nación, tanto en la frontera sur; áreas de nuestro inmenso territorio que por mucho que se les apoye económicamente, jamás se podrán resguardar en su totalidad. Es por ello que, estamos frente a un pano-

rama lógico que facilita la introducción al país de toda clase de mercancías de contrabando.

Asimismo, debe señalarse la falta de conciencia social de las personas que venden e introducen artículos de contrabando, así como su ignorancia y omisión con respecto a nuestras instituciones y leyes. La deformación social de este sector de delinquentes y su capacidad de mimetización les permite plena impunidad, para desarrollar sus ilícitas actividades con el concurso y a poyo de importantes segmentos de la sociedad mexicana y en muchos de los casos, de altas autoridades y funcionarios corruptos.

En resumen, el contrabando en la actualidad, representa un doble perjuicio para la economía nacional; primero, por el fraude que se hace al erario del Estado, por la acción de sus- traerse a la obligación legal que tiene el mismo Estado para cobrar por la comercialización de productos o el pago de impuestos, que en este caso corresponden al rubro del comercio exterior; y segundo porque, se acarrea un perjuicio al mercado nacional, con productos que establecen una competencia desleal con el mercado de productos que sí pagan impuestos; a esto agregamos también, que con el acto de contrabando, se dañan los hábitos de consumo y se deforma social y económicamente los medios legales de comercialización racional.

2.- TIPOS DE CONTRABANDO

2.1 DOCUMENTADO

El tipo de contrabando denominado documentado, es el que mayor incidencia negativa presenta en nuestra economía, la particularidad de este tipo de contrabando, estriba en el refinamiento de sus mecanismos de falsificación y alteración de los documentos de comercio exterior aprovechando los procedimientos cáducos y sistemas esclerotizados que perviven en la administración pública.

El contrabando documentado es el que se realiza con: pedimentos para importación o exportación definitiva, pedimentos de exportación temporal; con documentos aduanales conocidos, tales como: Boleta de Pasajeros, Boletas de Pequeña Importación, Relación de Mercancías internadas a zonas libres, Solicitudes de Embarques, Despacho de Aduana a Aduana, Carta de envío etc.; y en lugar muy especial importaciones al amparo de estímulos fiscales.

Todo lo anterior podrá ser demostrado objetivamente cuando se haya efectuado el programa de conciliación de la tarifa arancelaria norteamericana con la mexicana, tarea que nos permitirá identificar con relativa facilidad las diferencias existentes en nuestro comercio exterior con ese país así como los montos reales registrados entre ambos países. Dicha metodología

de investigación, aparentemente es muy sencilla; sin embargo, es necesario determinar la exactitud e las ramas industriales más afectadas por el fenómeno del contrabando y la motivación específica que genera y mantiene viva dicha acción negativa. Por medio de los diversos tipos de documentos mencionados, se llevan a cabo gran cantidad de operaciones diariamente en las distintas aduanas del país.

El contrabando documentado, es el más lesivo a nuestra economía nacional, tanto por la cuantía del fraude, como por la múltiple intervención directa o indirecta de empleados, pasadores, comerciantes, industriales, intermediarios, etc., que forman complejas organizaciones que corrompen y desvirtúan los mecanismos y dispositivos de control y prevención de contrabando. Sin soslayar la negativa incidencia de estos ilícitos en la economía nacional.

2.2. POR ORGANIZACIONES DELICTUOSAS

En este tipo de contrabando, generalmente se encuentran comprendidas las bandas o asociaciones que efectúan la inter-nación ilegal de mercancías a nuestro territorio, con diversos medios modernos de transporte. Estos grupos por lo regular lo forman personas especializadas que tienen a su disposición di-versidad de recursos y medios para violar nuestro espacio aé-reo, marítimo o terrestre.

Estas bandas de contrabandistas, tienen un amplio conocimiento de la geografía nacional; generalmente estos grupos están formados por extranjeros y mexicanos, siendo los centros más importantes de distribución las grandes ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y otras ciudades de la República.

Operan generalmente con una seguridad sobre el pedido, y aportan una magnífica organización comercial, desde los campos de recepción, siendo facilitado el transporte por soborno a elementos diversos de las distintas autoridades de vigilancia existentes en la República.

2.3. INFLUYENTISMO

Otro punto de contrabando es el realizado por personas que creen gozar o gozan de protección oficial, y que en unión de empleados cometen un tipo más primitivo de contrabando. Este se realiza en su totalidad por vía terrestre o aérea comercial y privada, y en ocasiones utiliza la forma del contrabando documentado.

También se lleva a cabo por nacionales irresponsables, quienes aprovechan sus relaciones o proximidad a determinados círculos oficiales, para obtener impunidad en la introducción de cantidades regulares de mercancías en sus constantes viajes

al exterior.

2.4. CONTRABANDO INDUSTRIAL O DE "CIERRE DE FRONTERAS"

Este tipo de contrabando, tiene su origen en la deficiente protección que se ha dado a la industria nacional, ciertas empresas mexicanas y trasnacionales han aprovechado las limitaciones institucionales para introducir equipos, refacciones y materias primas, provocando una competencia desleal y lesiva a la economía en general.

El funcionamiento se basa en el registro de patentes y marcas de determinados productos que se suponen se fabrican dentro de la industria nacional. Consecuentemente, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Industria y Comercio, prohíbe la importación de estos productos porque se supone son hechos en México, aunque en la realidad son introducidos de contrabando con la leyenda de "Hecho en México".

2.5. CONTRABANDO HORMIGA

Este tipo de contrabando se considera el más simple y rudimentario de todos. Empero, es el más espectacular para las noticias de prensa. En éste intervienen personas generalmente de clase media baja que tienen contactos con empleados y vigilantes desde la frontera norte hasta las ciudades del centro y sur de la República en donde se distribuye y comercia en los

mercados públicos, oficinas públicas y privadas, así como en forma individual.

Si bien, este tipo de contrabando tiene limitados alcances económicos, desde el punto de vista político y social tiene enorme trascendencia por sus negativos efectos en la solidaridad de los programas nacionales de concientización y sensibilización hacia nuestro sistema económico y sus instituciones.

CAPITULO IV EFECTOS Y PERSPECTIVAS DEL CONTRABANDO EN MEXICO

1.- EFECTOS DEL CONTRABANDO

La satisfacción de necesidades superfluas a través del contrabando representa una verdadera agresión a la economía del país; su práctica intensiva se traduce en innumerables efectos negativos de todos los órdenes; económico, social, político, psicológico, además de significar un fraude al fisco y en general a la comunidad.

Manifiesta un acto de rebeldía económica, un reto a nuestra sociedad, una acción contra las disposiciones restrictivas de la importación de diversos bienes de producción y de consumo; contrarresta medidas de política económica, que independientemente de su falta de coherencia, pretenden acelerar la industrialización del país.

En lo que se refiere a la importación de instrumentos de uso industrial, introducidos a través de artimañas dolosas en la documentación, se benefician aisladamente las industrias que emplean tales tácticas, pero perjudican al sector industrial en su conjunto; se obstaculiza la integración nacional de la industria y se propician desigualdades de productividad respecto a las empresas que operan legalmente.

El contrabando representa una competencia desleal hacia la industria y el comercio nacional, por lo que se limitan nuestras posibilidades de competir en el comercio internacional, se acentúan los desequilibrios en la balanza comercial, ya que proliferan las importaciones de artículos no prevista; en cierto modo, también se debilita la política de sustitución de importaciones y por otra parte, reviste gravedad el que salgan ilícitamente hacia el exterior productos necesarios para el desarrollo de México.

En el aspecto fiscal el contrabando reduce la captación de impositivos y por ende el ahorro público; lo anterior trae implícito contar con menores recursos propios para destinarlos a la productiva y de interés social, frenando el proceso de desarrollo integral, lo que repercute inevitablemente en los niveles de la población.

Así, lógicamente si la inversión pública se retrasa, incide en un escaso dinamismo de economías externas, desalentándose la inversión privada, lo que da lugar a que diversas empresas medianas y pequeñas reduzcan sus volúmenes de producción, corriéndose incluso el riesgo de que quiebren aquellas que operan marginalmente; se dificulta más aún la creación y adecuación de tecnologías; tales agravantes repercuten en un crecimiento del índice de desempleo, se reduce el consumo, disminu-

yen las disponibilidades bancarias y se acentúa la iniquidad en la distribución del ingreso.

Por otra parte, se hace necesario recurrir en mayor medida al endeudamiento externo, se reducen los activos internacionales en el país, se acelera la fuga de divisas y en general, se hace más crítica la dependencia externa.

Desde otro punto de vista, se pierde todo sentido de conciencia social, económica y nacionalista, ya que al contrabandista no le interesa razonar sobre el daño que causa a la nación y si acaso lo hace, prefiere proteger sus intereses particulares, no considerando los efectos negativos sociales y económicos que acarrea su actitud corrupta que desafortunadamente, en no pocas ocasiones, se ha visto secundada por desleales empleados públicos.

Empero, lo más grave de todo, es la erosión económica y social que padece la nación mexicana con el fenómeno del contrabando. La colonización mental de cierto sector prohija el advenimiento del contrabando, convirtiéndose en una verdadera 5a. columna de sabotaje económico de nuestros esfuerzos ingentes de desarrollo. Por lo que debemos de tomar conciencia que el camino no es corto o fácil; sólo la solidaridad del pueblo, el encauzamiento de sus esfuerzos en lo económico y social y una genuina reorientación de nuestra economía, podrán sentar las

bases de un desarrollo compartido.

2.- PERSPECTIVAS DEL CONTRABANDO

El contrabando es un fenómeno que seguirá existiendo en el país por tiempo indefinido. Las diferencias políticas, económicas y sociales de México con las de otros países del resto del mundo se irán acrecentando, principalmente con los Estados Unidos con el cual se realizan la mayor parte de nuestras transacciones fronterizas, las que han ocasionado graves desequilibrios económicos para nuestro país debido al fenómeno inflacionario.

Los mecanismos con que operan los contrabandistas son cada día más elaborados y más eficaces; esta situación, aunada a las disposiciones económicas y administrativas con que viene operando el gobierno, dificulta enormemente la tarea de combatir eficientemente el contrabando.

Nos encontramos con una estructura productiva que no satisface las necesidades del mercado interno, situación que nos obliga a importar grandes volúmenes de mercancías; además la estructura industrial está diseñada para depender en un alto grado del exterior; se ha observado que cierta cantidad de importaciones que requiere la industria y comercio nacional se realizan en forma subrepticia, y que las más de las veces son soslayadas o promovidas por algunos elementos del aparato de reglamentación o de vigilancia.

Por tanto, es conveniente reformar la legislación aduanera, ya que el actual Código Aduanero es obsoleto y contiene muchos puntos condusos o anacrónicos que se prestan a manipulación.

Pese a que las tarifas de importación y exportación se modernizaron con la nomenclatura arancelaria de Bruselas, se requiere continuar revisándolas y encontrar un mecanismo de actualización en las valoraciones.

Es necesario reorganizar el cuerpo de vigilancia aduanal para que cumpla estrictamente con los objetivos para los cuales fue creado.

Intensificar las campañas de propaganda para crear conciencia en el público de los perjuicios que causa el contrabando a la economía, si bien debe considerarse que tal propósito se ve obstruido por las deformaciones educacionales que sufrimos como consecuencia de la dependencia cultural en que nos encontramos respecto a Estados Unidos.

Empero, si se persiste en continuar el modelo de desarrollo hasta ahora conocido sobre todo en política industrial, con la multiplicidad de funciones y consecuentes prácticas burocráticas, y en el aspecto propiamente aduanero, con la actual legislación reglamentación poco coherente, se avanzará muy lentamente para combatir radicalmente el contrabando.

La acción del gobierno debe orientarse a corto plazo, a re-estructurar y modernizar un aparato técnico administrativo, para que éste sea congruente en la aplicación de nuestra política pro-teccionista del comercio exterior.

C O N C L U S I O N E S

1.- El fenómeno del contrabando, desde la perspectiva que se le quiera contemplar, es y será siempre una actividad ilícita, fraudulenta y negativa, dirigida esencialmente:

- a) contra los intereses de un Estado, al evadir el pago correspondiente de impuestos y reducir el ingreso fiscal por concepto de impuestos al comercio exterior.
- b) contra la industria y el comercio nacionales, ya que establece un mercado competitivo desleal; y
- c) contra la sociedad, porque la convierte en complice del ilícito, altera la economía y deforma los hábitos de consumo de la misma población.

2.- El origen del contrabando en México, lo encontramos justamente, desde la fundación por parte de la Corona Española, del Virreinato de la Nueva España. Al buscar proteger sus vastas regiones imperiales, limitó el comercio, protegiendo la unilateralidad del mismo, situación que prohió, que las colonias se abastecieran de productos y mercaderías que le eran indispensables y no eran surtidas oportunamente por España. Solo que este abastecimiento lo hicieron a través del mercado negro permitiendo que día a día creciera y echara raíces esta práctica ilícita.

3.- El delito de contrabando se encuentra sancionado en

las leyes de carácter federal, por tanto, son los tribunales de este fuero los encargados de juzgarlo penal y procesalmente. Además, debemos observarlo desde el punto de vista, puede ser una infracción administrativa o puede ser un delito, regulado por dos ordenamientos: La Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación; en otras palabras, el contrabando es un ilícito penal y administrativo, sancionado tanto por la autoridad administrativa como por la judicial; puede ser la una o la otra, conjunta o sucesivamente.

4.- Durante toda la etapa colonial y posteriormente a ella, es decir, desde la independencia hasta la dictadura porfirista, nunca se estableció en México un Código Aduanero general y absoluto, que en forma seria y ordenada determinara los procedimientos legales del comercio exterior. Se cayó siempre en una práctica viciosa de atiborrar los archivos aduaneros con dictámenes, ordenanzas, circulares, que solo confundían y daban paso a situaciones propias para vigorizar al contrabando, al no haber una claridad en los procesos arancelarios.

5.- En la mayoría de los casos, el contrabando se practica en concupiscencia con desleales servidores públicos, incluso, bajo la protección de altos funcionarios representantes del Estado, quienes participan descaradamente de los ingresos subrepticios.

POSIBLES SOLUCIONES

1.- Coordinación con autoridades extranjeras.

- a) La Coordinación con diversas autoridades extranjeras existe actualmente, si bien de una manera limitada y con escasos resultados.
- b) Debe buscarse una coordinación más estrecha y recíproca con las autoridades aduaneras extranjeras, particularmente las estadounidenses, a fin de combatir en forma conjunta el contrabando.
- c) La coordinación debe darse también en niveles técnicos tales como el intercambio académico para cursos de adiestramiento y perfeccionamiento en materia aduanera y el de información de estadísticas de comercio exterior, a fin de cruzarla con la originada internamente y así detectar posibles casos de contrabando por tipo de mercancía.
- d) La coordinación debe considerarse únicamente como un auxiliar en los programas anticontrabando, ya que la responsabilidad corresponde esencialmente a las autoridades mexicanas.

2.- Simplificación de Trámites.

- a) La función aduanal ha sido caracterizada por los particulares que tienen su campo de acción en la misma

como dificultosa, engorrosa, burocrática e ineficaz. Se podría coincidir con este criterio si se acepta la existencia de un código continente de 732 artículos que, en su mayor parte, son reglamentarios, el gran número excesivo y repetitivo sin duda, de disposiciones conexas y los criterios particulares de interpretación de quienes tienen a su cargo la función de que se trata.

- b) Con el objeto de simplificarla deben establecer diversas medidas tendientes a agilizar los procedimientos, entre otros: las zonas francas en las que, con la eliminación de la intervención aduanera directa, de las operaciones de carga, descarga, almacenamiento y despacho se realicen en el mínimo de tiempo posible. Los trámites a las importaciones y exportaciones de la industria maquiladora y, por otra parte, el otorgamiento, casi sin condiciones, de permisos de importación temporal en operaciones comunes y especiales; el manejo directo de los permisos de importación de la Secretaría de Industria y Comercio por parte ya no del importador directo como se dispone reglamentariamente sino por los agentes aduanales y, las más de las veces, por empleados autorizados, con el fin de evitar demoras cuando sobrevienen un caso fortuito o de fuerza mayor, vgr. cambio de aduana de entrada, etc., y, por último, se ha iniciado el estudio integral sobre el valor de las mercancías en aduana cuyos resul-

tados, esto sí, sería importante para todo el conglomerado de pasos, trámites, operaciones de carácter aduanales.

- c) Es conveniente resaltar de todas formas que los anteriores conceptos, con excepción del establecimiento del valor en aduanas, resultan meros paliativos dentro del sistema, ya que no siguen una tendencia técnica, lógica, coordinada y coherente como medios en los fines que se persiguen pues hay que admitir que esta simplificación de trámites propicia de algún modo la evasión de los trámites legales.

Falta profesionalismo, tecnificación y honradez en el desarrollo de la función. Asimismo la mayor parte del personal se encuentra viciado sea administrativa o personalmente en sus concepciones tanto de servicio público como de servicio personal, situación esta que implica un gran número de fallas en la instrucción de los expedientes y sus fallos, lo que a su vez significa una exacción indebida para el erario, puesto que al dictarse un fallo condenatorio, lo que acontece casi siempre, el fisco ha de pagar la distribución de las multas que legalmente corresponde, sin que exista la certeza de la firmeza del procedimiento y la resolución, ya que, igualmente, las más de las veces al ser impugnada en juicio la resolución es revocada, sin que exista in-

greso alguno para el fisco.

En consecuencia, se puede decir que se realiza la labor humanamente posible y la que adviene de las prácticas y usos establecidos a través de los años por la peculiar conformación de la entidad aduanera.

3.- Es conveniente no mirar el problema del contrabando como un asunto meramente policiaco y represivo, pues sus causas son más profundas y sus efectos nos afectan a todos. Se debe fomentar en el servidor público un alto concepto de la ética en su actividad diaria, para que no caiga en el terreno del soborno o la concupiscencia. La población debe estar enterada y consciente, que al adquirir productos extranjeros que evaden al fisco, se hacen cómplices de una actividad ilícita o de un comercio vicioso y aberrante que altera y deforma nuestra economía; se debe estimular e incentivar a los industriales nacionales, para que produzcan artículos de alta calidad y competitividad a bajo precio.

En fin, es claro y preciso, que el contrabando y los contrabandistas existen porque hay una sociedad que los fomenta y unas autoridades que lo permiten. El contrabando se expende a la luz del día, bajo la protección de las autoridades. Cualquiera de nosotros sabemos donde encontrarlo, por ejemplo, en la Ciudad de México existen infinidad de sitios donde proliferan los vendedores callejeros de este comercio ilegal: Tepito,

San Cosme, incluso en la calle de Correo Mayor, que se localiza
detrás de la Presidencia de la República.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Careaga Gabriel "Mitos y Fantasías de la Clase Media en México" Edit. Era, México 1967.
- 2.- Diccionario Enciclopédico Salvat, Edit. Orinoco, Caracas, Venezuela 1957
- 3.- Diccionario de Sinónimos. Ed. Bruquera, Barcelona, España 1983.
- 4.- Diccionario Larousse, Ed. Noguer, Barcelona, España 1972
- 5.- Chávez Orozco Luis. El Contrabando y el Comercio Exterior en la Nueva España. Colección de Documentos para la Historia del Comercio Exterior de México. Banco de Comercio Exterior, México 1976 p.6
- 6.- Sierra J., C. y Martínez Vera Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1973 p.7
- 7.- Ovilla Mandujano Manuel. Aduanas. Análisis Histórico. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1978 p.231
- 8.- Chávez Orozco Luis. Ob. cit. p.27
- 9.- Chávez Orozco Luis. Ob. cit. p.36
- 10.- Sierra J.C. Y Martínez Vera Rogelio. Ob. cit. p.9
- 11.- Sierra J.C. Y Martínez Vera Rogelio. Ob. cit. p.13
- 12.- Graue Díaz Desiderio. El Contrabando. Perjuicios que ocasionan a las Economías Nacionales. III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Procuraduría General de la República. México 1963 p.791
- 13.- Semo Enrique. Historia del Capitalismo en México. Los Orígenes 1521-1760 Edit. Era. México 1973 p.112
- 14.- Graue Díaz González Desiderio. Ob. cit. p.137
- 15.- Graue Díaz González Desiderio. Ob. cit. p.141
- 16.- Sierra J.C. y Martínez vera Rogelio. Ob. cit. p.17
- 17.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. cit. 232

- 18.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 86
- 19.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 87
- 20.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 88
- 21.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. Cit. p. 234
- 22.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. Cit. p. 236
- 23.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 103
- 24.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 103
- 25.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. Cit. p. 235
- 26.- Sierra J.C. y Martínez Vera Manuel. Ob. Cit. p. 135
- 27.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. Cit. p. 236
- 28.- Yáñez Ruíz Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de nuestro desarrollo Político. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1958 p. 718
- 29.- Yáñez Ruíz Manuel. Ob. Cit. p. 723
- 30.- Ovilla Mandujano Manuel. Ob. Cit. p. 238
- 31.- Sierra J.C. y Martínez Vera Rogelio. Ob. Cit. p. 234
- 32.- Sierra J.C. Ob. Cit. 235
- 33.- Sierra J.C. y ... Ob. Cit. p. 244
- 34.- Sierra J.C. y ... Ob. Cit. p. 247
- 35.- Memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 23 de Febrero de 1919, Nacional 1918 p.202
- 36.- Memorias de la ... Ob. Cit. p. 332
- 37.- Boletín de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo VI. Palacio Nacional 1918 p. 202
- 38.- Boletín de la ... Ob. Cit. Tomo XIII 1928 p. 713
- 39.- Memorias de la ... Ob. Cit. p. 625 1960

- 40.- Sierra J.C. y ... Ob. cit. 281-282
- 41.- Sierra J.C. y ... Ob. cit. p. 267-268
- 42.- Sierra J.C. y ... Ob. cit. p. 278
- 43.- Código Aduanero de Los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México,1983.
- 44.- Sierra J.C. y ... Ob. cit. 284
- 45.- Memorias de la ... Ob. cit. Vol. XXIII p. 128
- 46.- Semo Enrique. Ob. cit. p. 129
- 47.- Memorias de la ... Ob. cit. Vol. XXIV p. 14
- 48.- Trabajo presentado por el autor de la presente tesis, a la Subdirección de Investigación y Análisis Técnico de la Dirección General de Aduanas en noviembre de 1975, donde pres- te mis servicios como investigador.
- 49.- Careaga Gabriel, "Mitos y Fantasías de la clase Media en Mé- xico". Edit. Era, México 1967.

G L O S A R I O

- ARANCEL.**- Tarifa oficial que determina los derechos de aduanas
- ALCABALA.**- Nombre de cierto derecho antiguo que cobraba el fisco sobre las ventas y permutas 15%
- ALMOFARIFAZGO.**- Cierta tipo de alcabala. Se llamo también diezmo del Mar. De origen arabe almojarife.
- AFORO.**- Valuar los géneros o mercaderias para el pago de derechos
- APERCEBIMIENTO.**- Prevenir, disponer, amonestar, advertir, percibir y observar
- AD VALOREM.**- Al valor, al precio.
- COHECHO.**- Soborno, corrupción
- COMISO.**- Pena de confiscación. Cosa decomisada.
- CONCUSION.**- Exacción cometida por un funcionario público. Bandidaje malversación
- CORSARIOS.**- Otro tipo de pirata que asalta los mares.
- CONTRAVENCION.**- Acción de contravenir una orden, obrar contra lo ordenado; contravenir una ley, desobedecer lo establecido.
- DECOMISO.**- Declarar que una cosa ha caido en comiso es decir, confiscación.
- EXTRANAMIENTO.**- Cosa extraña, rareza, ver u oír con extrañeza una cosa, sospechar acerca de algo extraño.
- FILABUSTEROS.**- Nombre específico que se le dió a los corsarios de los mares americanos en los siglos XVII y XVIII. Piratas en América.
- GARITA.**- Local pequeño dedicado al control de paso de un lugar a otro. Aduana interna (México).
- ILICITO.**- No licito, no está permitido por ley.
- PALMEO.**- Medición por palmos.

PEAJE.- Pago al fisco por el paso de personas de un Estado a otro.

PECULADO.- Hurto de caudales del erario cometido por el que los administra.

SOBORNO.- Dádiva con que se soborna. Acción y efecto de sobornar corromper con dádivas.

SUBREPTICIO.- Acción oculta y a escondidas. Ocultación de un hecho que se hace para obtener alguna cosa.

B I B L I O G R A F I A

Yáñez Ruíz, Manuel

El Problema fiscal en las distintas etapas de nuestra Organización Política.

México, 1958, 6 Tomos

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

9a. ed. México, 1982

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. pp.

Manual de Organización de la Dirección General de Aduanas.

Subsecretaría de Investigación y Ejecución Fiscal

México, 1982, S.A. y C.P. pp.

Ovilla Mandujano, Manuel

Teoría del Derecho Arancelario

México, 1978

Facultad de Derecho, UNAM. pp.

J. Sierra, Carlos y Martínez Vera, Rogelio.

El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal, 1850-1925

México, 1978

Publicación del Boletín Bibliográfico de la S.H. y C.P. pp.

J. Sierra, Carlos y Martínez Vera, Rogelio

Historia de la legislación aduanera en México

México, 1973

Publicación del Boletín Bibliográfico de la S.H. y C.P. pp.

Loera, Jorge Enrique

Manual de Introducción a la Legislación Aduanal

México, 1981

Instituto Mexicano de Estudios Fiscales.

Secretaría de Industria y Comercio. pp.

Contreras Carbajal, Máximo

Estudios sobre el Régimen Aduanero Mexicano.

México, 1982, Ed. Posada

Edición del Autor. pp.

Manatou Margain, Emilio

Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano.

Tercera Edición

México, 1973

Universidad Autónoma de San Luis Potosí. pp.

Ramos Opazo, Hugo
Legislación Aduanera Interamericana
Rio de Janeiro, Brasil, 1980
Escuela Interamericana de Administración Pública. pp.

Anababon Ramírez, Carlos
Control y fiscalización Aduanera al tráfico internacional de mercancías.
Rio de Janeiro, Brasil 1973
Escuela Interamericana de Administración Pública. pp

"Reforma y Adiciones a la ley aduanera"
México, 1984
Revista Aduanera, año 1 No. 2, S.H. y C.P. pp.

"Las Relaciones Internacionales de la Aduana Mexicana"
México, 1984
Revista Aduanera, año 1, No. 4, S.H. y C.P.

De la Cruz, Ernesto
"El contrabando en México. Un fenómeno Económico"
México, 1976
Ponencia sustentada en la Procuraduría Federal de la República,
Nov. 1976.

Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias.
México, 1982
Dirección General de Aduanas, S.H. y C.P.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Ley del Impuesto General de Importación

Ley del Impuesto General de Exportación

Castellanos Tena, Fernando
Lineamientos Elementales de Derecho Penal
13a. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1979. pp

De la Garza, Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano
10a. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1981. pp.

España Krauss, Emilio
El Impacto del Contrabando de Nuestra Economía
Editorial Era
México, 1970. pp.

Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional.

"Decreto que establece el Control generalizado de Cambios"
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Diario Oficial de la Federación del 10. de Septiembre de 1982.pp.

"Reglas Generales para el Control de Cambios".
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Diario Oficial de la Federación del 14 de Septiembre de 1982
México. pp.

Disposiciones y Procedimientos Relevantes sobre el Control de Cambios para el Comercio Exterior de México.
Compendio.
Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
México, 1983. pp.

"Acuerdo por el que se expiden las Reglas de Carácter General en Materia Aduanera", publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de Junio de 1982. pp.

Acuerdo expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que faculta a la Dirección General de Aduanas para que la franquicia concedida a los habitantes de poblaciones fronterizas limítrofes, para la importación de ciertos artículos extranjeros, se aplique a los comerciantes de dichas localidades, por lo que se refiere a la importación de artículos de consumo necesario; publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 7 de Diciembre de 1971. pp.

Graue Díaz González, Desiderio. "El contrabando. Prejuicios que ocasiona en las economías nacionales." III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Procuraduría General de la República, México, 1963.

Semo, Enrique
Historia del Capitalismo en México. Los orígenes.
1521-1763
Ed. Era., México, 1973. pp.