



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“ANALISIS DEL ACUERDO ADUANERO MEXICO-CHINA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES EXTERIORES

PRESENTA

MAYRA YAZMIN SANDOVAL JIMENEZ

ASESORA:

MTRA. ELMA DEL CARMEN TREJO GARCIA



MEXICO, D.F.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios por concederme la vida y brindarme los medios necesarios para cumplir mis sueños y realizarme como persona.

A mi madre por todo su apoyo, por haberme dejado lograr mis sueños aún cuando iban en contra de sus convicciones y deseos. Gracias mi querida Conchita por haberme dado la herencia mas grande, mis estudios.

Y por supuesto a mi adorable maestra Elma por su apoyo, comprensión y paciencia. Estoy segura que no pude haber encontrado mejor asesora que usted porque siempre supe que podía contar no sólo con la profesional sino con la persona de inmensa calidad humana.

A mis amigos que siempre tuvieron una palabra de aliento...

Memo, Chacal y Flaco

espero sigan sintiéndose orgullosos de mí.

DEDICATORIA

El presente trabajo esta dedicado a mi familia por que cada miembro a su manera me brindo su apoyo y me hizo saber que en cualquier momento podía contar con ellos. De manera especial a mi hermana Yolanda porque su ejemplo siempre me impulso a seguir adelante.

Y también se lo dedico a mi pequeña Sirani y a mi amado Arturo para que ambos se sientan inspirados y en su momento culminen sus estudios profesionales... y que juntos luchemos incansablemente por cumplir nuestros sueños que nos lleven a tener una vida plena.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	4
CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL	7
CAPITULO II. RELACIONES COMERCIALES MEXICO – CHINA	
2.1 Los primeros acercamientos	14
2.2 El fortalecimiento de las relaciones	18
2.3 Un nuevo siglo, nuevas relaciones	25
CAPITULO III. MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL	
3.1 Marco Jurídico Nacional	
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
3.1.2 Ley Aduanera	40
3.1.3 Código Fiscal de la Federación	44
3.1.4 Ley de la Policía Federal Preventiva	47
3.1.5 Reglamento de la Policía Federal Preventiva	49
3.1.6 Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria	51
3.1.7 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	68
3.1.8 Resolución Miscelánea Fiscal	71
3.1.9 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior	72
3.2 Marco Jurídico Internacional	73
3.2.1 Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías	74
3.2.2 Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA	76
3.2.3 Convenio Internacional Relativo a la Importación Temporal.....	77
3.2.4 Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua Administrativa para la Prevención, Investigación y Represión de Infracciones Aduaneras	79
3.2.5 Convenio Aduanero Relativo al Tránsito Internacional de Bienes	79
3.2.6 Convenio Aduanero sobre Contenedores	80
3.2.7 Acuerdo de Valoración Aduanera	80
3.2.8 Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros	81

CAPITULO IV. SISTEMA ADUANERO EN MEXICO Y CHINA

4.1 Composición del sistema aduanero mexicano	83
4.1.2 La Aduana antes de 1989 el año de la reforma	85
4.1.3 La Aduana de nuestros días	89
4.1.4 Dirección General de Aduanas	92
4.2 Sistema Aduanero Chino	94
4.2.1 Las Aduanas de China	94
4.2.2 Legislación China	96
4.2.3 Aduana China	99

CAPITULO V. EL ACUERDO ADUANERO

5.1 Voluntad. Elemento indispensable para la firma de un tratado	100
5.1.2 Realidades	101
5.1.2.1 Ideales	104
5.1.3 Acuerdo Aduanero	105
5.1.4 Impactos del Acuerdo Aduanero México-China	108
CONCLUSIONES	112
PROPUESTAS	115
BIBLIOGRAFIA	117

INTRODUCCION

A partir del proceso de globalización la demanda en los servicios aumento no sólo en cantidad sino en calidad. Los países intensificaron su intercambio comercial y al mismo tiempo su demanda de productos, por lo cual era necesario que los medios de transporte fueran más rápidos y seguros, que los trámites no significaran tiempo perdido.

Cada país tuvo que modificar sus resguardos aduanales de forma paulatina de acuerdo a las nuevas exigencias del comercio sin desproteger su economía nacional. Estas modificaciones hoy en día se siguen observando ya que las exigencias no cesan y por el contrario día a día aumentan e incluso van adelante de los cambios que se hacen en beneficio de los usuarios.

Con la intención de llegar a un consenso donde todos los países tuvieran un mismo criterio en los trámites y revisión aduanales, la Organización de Naciones Unidas creó un organismo encargado de las cuestiones aduaneras que emitieran propuestas y de esta forma lograr que los países hablaran un mismo lenguaje en lo referente a cuestión aduanera. Es así que el 15 de diciembre de 1950 se creó la Organización Mundial de Aduanas (OMA) misma que entro en vigor el 4 de noviembre de 1952.

La OMA trabaja por medio de acuerdos, cabe señalar que no todos sus miembros son parte de los mismos, pero se puede hablar de un consenso que ha permitido avanzar en beneficio del comercio exterior.

En el caso de México siendo un país con un gran número de Acuerdos Comerciales firmados y en vigor, su situación ha sido más angustiosa. Los intercambios comerciales con cada país suscitan circunstancias diferentes que ocasionan sobresaltos en el sistema aduanero y en su código, al evidenciar la falta de un sistema aduanero acorde a las necesidades de nuestro país.

Si bien es cierto que México como miembro de la OMA y parte de algunos de sus acuerdos, así como los trabajos que al interior de cada aduana ha realizado, como el diseño de nuevos proyectos novedosos que han fungido como piezas claves para avanzar en la modernización del sistema aduanero el camino aún es largo.

Consideramos que estas lagunas en el sistema aduanero han sido factores determinantes en los problemas de contrabando de productos que desde hace algunos años enfrenta México. Los productos de contrabando tienen como país de origen: países asiáticos, principalmente China, debido a las considerables cantidades que se pueden observar en el mercado, casi siempre en el mercado informal. Cabe señalar que no todos los productos chinos que se venden en México provienen del contrabando.

Los productos que ocasionan problemas son los ilegales, por lo que México busca frenar el contrabando sin necesidad de tomar medidas tajantes y/o drásticas que afecten la relación comercial con la República Popular China.

Una propuesta de solución a este problema surgió posterior a las visitas que el presidente de México, Vicente Fox realizó en 2004 a la República Popular China, ya de regreso en México se propuso la Firma de un Acuerdo Aduanero que diera la pauta para combatir y eliminar el contrabando de productos chinos a México. La idea se visualizaba como idónea, sin embargo todo quedó en pláticas cordiales e intercambio de propuestas.

La propuesta no fue la indicada ya que un acuerdo aduanero, más que una solución era el complemento de la solución, el problema no es la falta de dicho acuerdo entre nuestro país y la República Popular China, sino las deficiencias que México tiene en su Sistema Aduanero. Por lo que es necesario primero resolver los problemas internos y después firmar un acuerdo en materia aduanera.

La hipótesis de esta investigación es: El Acuerdo Aduanero México – China es factible como complemento para disminuir el contrabando de productos chinos y tener un control aduanero más eficaz de los mismos en las adunas mexicanas.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

Para efectos de la presente investigación es preciso establecer lo que se entiende por los siguientes términos:

a) Aduana

De acuerdo con Luis Almajano Garcés y José Javier Almajano Pablo, “Según las ordenanzas del 17 de octubre de 1947 la aduanas se configuran como las oficinas establecidas por el Gobierno de la nación en las costas, fronteras, aeropuertos y en el interior para realizar las siguientes funciones:

1. Recaudar los derechos arancelarios y los demás que se hallen a su cargo,
2. Fiscalizar la entrada y salida de las mercancías en los dominios españoles y
3. Hacer cumplir las leyes que a este ramo se refieran.”¹

Para Ricardo Xavier Basaldua “... la Aduna considerada como institución, constituye un servicio administrativo, encargado de controlar la importación y la exportación de la mercadería al o del

¹ALMAJANO Garcés, Luis y ALMAJANO Pablos, José Javier, Derecho Aduanero. Ediciones Internacionales Universitarias, Barcelona - España, 1992, p. 10

territorio aduanero, aplicando a su respecto el conjunto de disposiciones que regulan el tráfico internacional de mercaderías.”²

Considerando las anteriores definiciones de Aduana, nosotros la definimos como: el lugar físico que el Gobierno Federal establece en las fronteras terrestres y marítimas, así como en las principales ciudades y que adecua para que en él se lleven acabo los trámites administrativos y pagos arancelarios correspondientes a la exportación e importación de mercancías; permitiendo así tener un control del paso de las mercancías.

b) Contrabando

Vidal Albarracín Héctor señala que contrabando es... “Todo acto u omisión realizado o dejado de realizar por una persona, física o ideal, en nombre propio o por otra, que trate de producir o produzca efectivamente la no intervención de la autoridad aduanera o que ésta intervenga defectuosamente o en forma incompleta y que tenga por fin la ejecución de operaciones en contra de las pertinentes disposiciones legales aduaneras, con el objeto de obtener un beneficio propio.”³

Urbina Nandayapa Arturo al referirse al contrabando menciona que “...existen mercancías que requieren de un permiso exclusivo de la autoridad aduanera, y otras que son clasificadas como prohibidas, es

² BASALDUA, Ricardo Xavier, Introducción al Derecho Aduanero. Abeledo- Perrot, Argentina, 1988, p. 177

³ VIDAL Albarracín, Héctor G., Delito de contrabando. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1987, pp. 10- 11

decir, ilegales, o las mercancías cuya entrada o salida del territorio nacional es prohibida...”⁴

Nosotros definimos al contrabando como la introducción o extracción de mercancías tanto autorizadas como las ilegales o prohibidas de forma clandestina a un país. En el caso de las primeras cuando estas no cumplen con los requerimientos administrativos señalados por las autoridades aduaneras (el pago de las contribuciones y/ o cuotas compensatorias correspondientes, el permiso de las autoridades aduaneras – en casos necesarios-, certificado de origen, facturas, permisos de importación, restricciones no arancelarias, etc.) Respecto de las prohibidas cuando a pesar de saber su condición se introducen a territorio nacional.

c) Control Aduanero

La Organización Mundial de Aduanas lo define como “conjunto de medidas adoptadas para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que la aduana debe aplicar. Estas medidas pueden ser de carácter general y aplicadas a todas las mercancías que entren al territorio aduanero o de carácter especial:

- a) la situación geográfica (zona de vigilancia aduanera)
- b) la naturaleza de las mercaderías (pago de derechos elevados)
- c) el régimen aduanero aplicado a las mercaderías (tráfico aduanero)

⁴ URBINA Nandayapa, Arturo, Los delitos fiscales en México, Tomo II. Sicco, México, 1997, p. 136

El control no solo se refiere a la importación o exportación sino a todo lo que se trate de tráfico internacional, que incluya otras operaciones aduaneras como el trasbordo, las destinaciones temporarias y la destinación de oficio.”⁵

La Ley Aduanera de México hace referencia a la entrada, salida y control de mercancías de la siguiente forma: “La entrada o salida de mercancías del territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, deberá efectuarse por lugar autorizado, en día y hora hábil. Quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentar dichas mercancías ante las autoridades aduaneras junto con la documentación exigible.

La Secretaría (Secretaría de Hacienda y crédito Público) mediante reglas, podrá autorizar en la circunscripción de las aduanas de tráfico marítimo, la entrada al territorio nacional o la salida del mismo por lugar distinto al autorizado, de mercancías que por su naturaleza o volumen no puedan despacharse conforme a lo establecido en el párrafo anterior.”⁶

⁵ Organización Mundial de Aduanas, www.wcoomd.org

⁶ Ley Aduanera, Artículo 10.

“Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.

Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas.

Las autoridades aduaneras colaborarán con las autoridades extranjeras en los casos y términos que señalen las leyes y los tratados internacionales de que México sea parte.”⁷

Es así que nosotros definimos control aduanero como “son las acciones que llevan acabo las autoridades aduaneras en los lugares designados para la entrada o salida de mercancías o el desembarque de pasajero del territorio nacional, teniendo como objetivo que las actividades de comercio exterior y las relacionadas con el tráfico internacional se realicen de acuerdo a las regulaciones establecidas en las leyes nacionales.”

⁷ Ley Aduanera, Artículo 3.

d) Mercancía

No existe una definición universal, sin embargo de acuerdo con Ricardo Xavier Basaldua “la palabra mercadería designa a cualquier objeto susceptible de ser desplazado de un territorio a otro, es decir todo objeto de ser importado o exportado”. Entendemos entonces que mercancía son todos aquellos productos y/o artículos destinados al comercio exterior, como son: alimentos, radio, televisores, teléfonos, antenas, juguetes, ropa, muebles, materias primas, entre otros.

e) Piratería.

No existe concepto alguno al respecto, a pesar de que se le considera como un acto delictivo. La falta de una definición ha asociado a la palabra piratería con el Derecho de Autor, en el sentido de que se refiere a una copia no autorizada y de baja calidad o a un producto que cambia un color, una letra, una palabra, un sonido, e incluso porque utiliza materia prima distinta del original alegando con ello que es un producto distinto.

“La ‘piratería’ de obras y productos culturales es la conducta antijurídica típica contra el derecho exclusivo de reproducción. Consiste en la fabricación, venta y cualquier forma de distribución comercial, de ejemplares ilegales (libros e impresos en general, discos, casetes, etc.), de obras literarias, artísticas, audiovisuales,

musicales, de las interpretaciones o ejecuciones de estas, de programas de ordenador y de bancos de datos.”⁸

Coincidiendo con lo anterior, entendemos por piratería: El acto de fabricar un producto similar o casi igual a uno reconocido por el Derecho de Autor (discos, fonogramas, películas, marcas, libros, paginas web, dibujos, etc.), es decir, cuando se hace una copia no autorizada por el titular de dicho derecho.

f) Tratado

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 mayo de 1969 dice que “Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste de un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”⁹

“Tratado es todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho internacional.”¹⁰

⁸ LIPSZYC, Delia, Derecho de autor y derechos conexos. UNESCO, CERLALC y ZAVALIA, Argentina, 2001, pp. 560- 561

⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 mayo de 1969.

¹⁰ SEÁRA Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público. Porrúa, México, 2000, p. 59

CAPITULO II

RELACIONES COMERCIALES MÉXICO –CHINA

A pesar de la distancia geográfica entre México y China, los contactos entre ambos han sido evidentes, aunque no siempre con el éxito deseado, sus primeros encuentros fueron a través del intercambio comercial.

2.1 Los primeros acercamientos

Después de la conquista de México en el siglo XVI España extendió sus dominios de forma global; siendo así que España estableció una ruta marítima que iba de China al puerto de Manila en las Filipinas y de ahí al puerto de Acapulco en México, a esta ruta se le conoció como “La Nao de China o La Ruta de la Seda”. A través de la cual se estableció un comercio mundial, es decir se dio un intercambio de productos entre los países por los cuales cruzaba esta ruta; es oportuno dejar en claro que aunque este fue un primer acercamiento entre México y China, el intercambio comercial entre ambos países no fue directo; porque en realidad los puertos tanto de China como de México sólo eran puntos de carga y descarga, y además porque la condición de México como colonia no le permitía tener trato o negociación directos con China. Sin embargo este acercamiento permitió que ambos países supieran de su existencia y sugería la existían de nuevos productos que se podían comerciar y llevar más allá de sus fronteras.

Un encuentro más cercano entre ambos países se dio a partir de la migración china, esto en gran medida contribuyó a construir las bases de amistad entre China y México, en principio las relaciones políticas y diplomáticas se intensificaron.

En el año de 1850 se dio a conocer la noticia del descubrimiento de las minas de oro californianas (La Alta California en Estados Unidos de Norteamérica) lo cual dio paso a las grandes olas de migrantes que venían de todos lugares en busca del oro que les asegurará una vida holgada y tranquila; entre esos migrantes se encontraban los chinos. Y parecía que todo sería perfecto en este nuevo país; sin embargo cuando los estadounidenses se dieron cuenta de que los chinos no eran blancos como ellos creían, se suscitaron ciertos hechos racistas en contra de los chinos, que los obligaron a buscar otros lugares que les devolvieran la tranquilidad anhelada; es así que “Los migrantes chinos empezaron a llegar a México en 1864 vía Estados Unidos. No fue sino hasta 1891 cuando un grupo llegó directamente de China a México. La migración china en mayores proporciones empezó a llegar a partir de 1900, a raíz de las negociaciones efectuadas entre el gobierno del presidente Porfirio Díaz y el gobierno de Qing.”¹

“México y China empezaron a tener relaciones diplomáticas informales desde 1875 y 1876. Por estos años el embajador mexicano en Estados Unidos intentó negociar un tratado sobre comercio con el

¹ CONNELLY, Marisela y CORNEJO BUSTAMANTE, Romer, China- América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones. COLMEX, México, 1992 p. 40.

Ministro chino Yang en Washington. Sin embargo no se llegó a nada concreto. Las negociaciones entre ambos gobiernos se reanudaron en 1894. Un borrador de un tratado hecho por el embajador mexicano y el Ministro chino fue enviado a los respectivos gobiernos para su consideración. En 1895 por problemas internos..., se suspende de nuevo la negociación. Finalmente, en 1898, se reanudaron y progresaron considerablemente gracias al trabajo de Wu Dingfang, quien ocupó el lugar de Yang y al embajador mexicano en Washington, Manuel de Azpiroz.”²

Como podemos ver tener un acercamiento directo era imposible, debido a la distancia territorial, y al hecho de que aquí en nuestro país no había representante diplomático del homologo asiático, y seguramente además del desconocimiento cultural de uno y de otro. El retraso de la negociación del mencionado tratado no solo se debía a los propios problemas internos que cada país tenía sino además que la comunicación y respuestas tardaban en llegar y regresar, es decir, mientras el diplomático mexicano comunicaba los avances a México y estos eran revisados, y en lo que enviaban la respuesta a Washington, donde se encontraban ambos representantes diplomáticos.

“El 14 de diciembre de 1899 se firmó en Washington el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre China y México. En él se establecía que los nacionales de cada país eran libres de viajar, residir y hacer negocios en el país del otro. Se estableció la cláusula de la nación más favorecida. Se nombraría oficina consular y diplomática en

² Idem

ambos países. Barcos comerciales podrían visitar los puertos de cada uno. China le concedió a México la extraterritorialidad.”³

Con la firma de este Tratado podría creerse que las relaciones y los lazos de amistad entre estos dos pueblos mejorarían y no sólo eso sino que además se consolidarían. Aunado a esto el hecho de que las migraciones directas de chinos hacia México aumentarían y su gradual integración como parte de la población trabajadora del país. Sin embargo la realidad que se vivía en el país no se había contemplado, es decir el hecho de que los chinos ocuparan plazas de trabajo, originaría que los mexicanos perdieran para sí esos lugares para laborar; por lo que nuestros connacionales reaccionaron realizando diferentes acciones antichinas⁴ tratando con ello de boicotear la prosperidad que los chinos instalados en el país hubieran logrado.

Entre la lista de estos incidentes encontramos el que sucedió durante la Revolución Mexicana, donde se acusa a fuerzas maderistas de haber entrado a la ciudad de Torreón a robar, atacar y asesinar a chinos residentes de esa ciudad. Aunado a esto “... se realizaron en los estados del norte del país campañas en contra de la comunidad china, que la acusaban de acaparar la actividad comercial de su zona.”⁵

³ Ibid, p. 41

⁴ Se les denominó así a los robos, destrucción y boicot en contra de las tiendas y/o comercios propiedad de chinos, incluidas las agresiones físicas a los chinos residentes en el país.

⁵ Ibid, p. 44

Tras esos incidentes y campañas en la “... década de 1920, el gobierno mexicano y el gobierno chino hicieron una revisión del Tratado de 1899. Firmaron un acuerdo que serviría como *modus vivendi*. Según este, el Tratado de 1899 continuaría vigente hasta que se elaborara una enmienda definitiva. ... en septiembre de 1926 el gobierno mexicano le envió una nota al ministro chino en la que reiteraba su intención de dar por terminado el Tratado de 1899 y el acuerdo suplementario o *modus vivendi* de 1921. Esto finalmente fue aceptado el 30 de noviembre de 1928. Por esta misma época el gobierno mexicano apoyó al gobierno chino en su campaña para la abolición de la extraterritorialidad y el 12 de noviembre de 1929 Genaro Estrada declaró que México renunciaba a esos derechos y que a partir de ese momento a los chinos en México se les garantizaría la misma protección que a cualquier otro extranjero que residiera en territorio nacional.”⁶

Estos primeros acercamientos no son nada alentadores, incluso a simple vista pudiera pensarse que no son ni grandes y menos aún significativos; pero gracias a ellos China y México se reconocen y saben que existen; y aún a pesar de la distancia y de la cultura pueden suscitarse relaciones entre ambos.

2.2 El fortalecimiento de las Relaciones

Las relaciones diplomáticas entre México y China se iniciaron oficialmente en febrero de 1972 luego de que México reconociera a la

⁶ Idem

República Popular China como representante ante la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Al año siguiente “el presidente Luis Echeverría realizó una visita a China durante la cual ‘los representantes de ambos países pudieron intercambiar sus puntos de vista tanto en la relación bilateral como sobre los problemas que aquejaban a América Latina y el mundo en general’.”⁷

“El 22 de abril de 1973 China y México firman un Convenio Comercial que entraría en vigor con su publicación en el diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1975. En este Tratado las partes se comprometen a ampliar el intercambio comercial partiendo de la importación/exportación de los siguientes artículos: China podría exportar a México hilos de seda cruda, textiles y confecciones, arroz, conservas y productos alimenticios, instrumentos musicales, artículos deportivos, artículos para oficina y escolares, papeles y cartones, pelo de animales, pieles y cuero, especias, productos químicos, medicinas, artículos farmacéuticos y hierbas medicinales, metales y minerales, maquinaria, instrumentos y herramientas de poca clase.

Por su parte, México exportaba a China algodón, azúcar, cereales, semillas, sisal y sus productos, hilo, hilaza y textiles, prendas de vestir y calzado, productos químicos y farmacéuticos, abonos químicos, productos eléctricos y electrónicos, productos metálicos, maquinaria

⁷ Ibid, p. 111

de toda clase, equipo de transporte y minerales. Este tratado ha sido la base de las relaciones comerciales entre China y México.”⁸

Este acuerdo no sólo puede considerarse la puerta de las relaciones comerciales sino además el puente para la firma de acuerdos en distintas áreas. Con este acuerdo comercial que plantea el intercambio de una cantidad considerable de productos, después de haber pasado por una inestabilidad constante en las relaciones. Se vislumbra la consolidación de intercambios en todas las áreas y niveles. De acuerdo a la lista el intercambio comercial entre ambos estaba equilibrado, es decir que los dos le vendían al otro materia prima y uno que otro artículo terminado, pero no maquinaria pesada o de alta tecnología; hasta este momento podemos observar que estaban en igualdad de condiciones y que tenían las mismas ventajas y por tanto igualdad de oportunidades.

Por su parte los mandatarios mexicanos continuaron con las visitas al país asiático; tal es el caso de la visita que realizó José López Portillo en 1978. Ya en el sexenio de Miguel de la Madrid en 1986 con motivo de su visita a China se enfatizó la participación económica dentro de la relación bilateral lo cual dio como resultado la firma de un convenio de carácter económico mismo que propició un acercamiento económico a través de convenios en apoyo al comercio, estos fueron: un convenio de cooperación entre Bancomext⁹ y el Consejo Chino para el Fomento del Comercio Internacional, sobre la promoción de la cooperación

⁸ SZEKELY Schlaepfer, Emilia, Relaciones políticas, económicas y socioculturales entre China y México 1994-2004. p. 36. Tesis Licenciatura 2007

⁹ Bancomext: Banco de Comercio Exterior

económica bilateral; un convenio de crédito recíproco e intercambio compensado entre el Banco de China y Bancomext en este se establecen mecanismos que facilitan los pagos y los créditos en el intercambio comercial. Pero a pesar de las visitas y de los convenios firmados las relaciones comerciales no se vieron favorecidas durante los años setenta e incluso ya en los años ochenta las relaciones seguían siendo escasas.

“Podría decirse que las relaciones económicas entre China y México, sobre todo a partir de la década de los ochenta, se circunscribieron a los proyectos multilaterales que enfatizaban la cooperación sur-sur. Sin embargo,...la balanza comercial generalmente resulto favorable para México durante estos años, aún si como decíamos el beneficio fue reducido debido a que el Gobierno Mexicano seguía dando prioridad a sus relaciones con Estados Unidos, mismo que pudiera decirse con respecto a las relaciones comerciales de China...”¹⁰

“La visita del Minsitro Wu Xueqian sirvió para insistir en la invitación por parte del Gobierno Chino al presidente mexicano Miguel de la Madrid Hurtado a visitar su país. Éste solicitó permiso del Congreso para realizar este viaje subrayando la importancia de China para la diversificación económica y comercial de México y para la integración de éste último de manera creciente a las dinámicas de los países de la Cuenca del Pacífico. Además, en la visión del presidente, estrechar relaciones con China era necesario a partir del puesto que dicho país

¹⁰ Ibid, p.38-39

ocupaba en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el impacto internacional de que éste gozaba”.¹¹

Considerando las acciones y actitudes de China en estos últimos años podemos observar que el país asiático manifiesta explícitamente la necesidad de reafirmar sus relaciones con nuestro país, en particular las de tipo comercial que ayuden a enfrentar las circunstancias internacionales que a ambos los mantenían al margen del intercambio comercial mundial. Muestra clara del interés chino es la visita del canciller chino Wu Xueqian en 1984, primera visita que hace un personaje de rango, desde que se establecieron relaciones diplomáticas formales en 1972 entre ambos países.

A pesar de todo, la actividad comercial fue limitada y las exportaciones se caracterizaron por su inestabilidad, si bien es cierto que con el *boom* petrolero en México (1978) y con la nueva política de China, las transacciones aumentaron considerablemente hasta superar los 100 millones de dólares. La crisis económica que enfrentó México en 1982 representó una baja en los intercambios comerciales. No suficiente con esto al año siguiente México impuso cuotas compensatorias de mil por ciento a productos chinos respaldadas en el argumento que eran exportados en condiciones de *dumping*. Estas medidas trajeron fricciones entre ambos países y la imposición de cuotas compensatorias acarrió un descontento en ambas partes.

¹¹ Miguel de la Madrid Hurtado, Solicitud de permiso del presidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, al H. Congreso de la Unión para ausentarse del territorio nacional con el fin de realizar visitas de Estado a Japón y la República Popular de China, Revista Mexicana de Política Exterior, no.14, Enero- Marzo 1987, *passim*.

Para el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, México experimenta la política de liberalización económica que el nuevo gobierno trae consigo y que pretende que el país tenga una mayor participación comercial y que su presencia en el mercado internacional se intensifique; si bien en un primer momento la atención se centró en los mercados de Estados Unidos y Europa, la idea que se tenía con esta política liberal era más amplia. A finales de los años ochenta el presidente en su visita oficial a China concedió más importancia a la región de Asia y reconoció la necesidad de estrechar los lazos, de forma particular con China a quien se le consideró como la ‘potencia del futuro’.

“El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, recalca la soberanía mexicana bajo un contexto diferente, el de la interdependencia en un sistema internacional de bloques económicos regionales a los que México debía acercarse buscando el apoyo de los demás países en *vías de desarrollo*, para resolver las carencias propias del país. Pero a pesar de la obvia necesidad de fortalecer las relaciones con China para evitar efectos negativos en el país, esta nueva actitud se reflejará más notablemente en el acercamiento a los países colindantes (y no precisamente a los denominados en *vías de desarrollo*), una vez que se comienza a hablar de lo que luego sería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”.¹²

¹² Ibid, p. 41

En los primeros años del sexenio 1994 –2000 México y China que anteriormente habían gozado de una relativa estabilidad política se enfrentaban a situaciones similares; por una parte la aparición de nuevos actores de poder con una fuerte presencia en los escenarios políticos, por otra la inminente transformación del Estado como consecuencia de la liberalización radical que ambos estaban sufriendo en sus estructuras políticas, económicas y socioculturales.

Como muestra de este interés están las acciones que se tomaron a nivel gubernamental. El 17 de diciembre de 1993 los Ministros de Relaciones Exteriores de México y China firmaron un acuerdo para el establecimiento de un Mecanismo de Consultas Políticas sobre Asuntos Bilaterales y Multilaterales Comunes; la primera reunión se celebró en 1996 en China. Dejando en claro su voluntad para encontrar soluciones satisfactorias en cuestiones comerciales para ambos países.

La segunda reunión del Mecanismo se realizó en la Ciudad de México en noviembre de 1997, en la cual el tema central fueron los proyectos de cooperación en diversas áreas, al año siguiente en el mes de julio se realizó la tercera reunión en la que se destacó la importancia de intensificar la relación política e incrementar la cooperación.

Durante los años de 1993 y 1994 la inversión China que entró a México se distribuyó en 27 empresas y esto daba la idea de que todo marchaba por buen camino y que el acercamiento se consolidaba y

por ende el intercambio comercial aumentaría de forma significativa pero al año siguiente las empresas de coinversión chino-mexicana se redujeron, arbitrariamente podemos sugerir que este desinterés se debió a la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio con América del Norte) puesto que este tratado prometía lo que nunca antes se había escuchado y además porque estaba dirigido a un mercado cercano, conocido, estable, potencial y seguro, cualidades que no ofrecía China. Así que sin perder las relaciones y el intercambio comercial terminó el sexenio de Salinas, por lo anterior podemos considerar que este gobierno abrió las puertas y dio base para futuros acercamientos posiblemente más sólidos con la región de Asia.

2.3 Un nuevo siglo, nuevas relaciones

El nuevo presidente de México Ernesto Zedillo plasma la gran importancia que tiene el establecer relaciones con China en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, en la sección referente a la región del pacífico asiático menciona “Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.”¹³

El 30 de junio de 1995 se creó el Grupo Parlamentario de Amistad México- República Popular China. Este grupo se creó con el objetivo de mantener comunicación permanente a través de visitas parlamentarias, realizar seminarios en los cuales se expusiera la

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 14

realidad de uno y de otro, propiciar el intercambio de publicaciones y trabajos en materia legislativa, así como investigaciones sobre las áreas económico, social, político y cultural. En ese mismo año el Primer Ministro Li Peng visitó nuestro país con la idea de que es necesario estrechar y reforzar los contactos de alto nivel, incrementar la amistad binacional y desarrollar las relaciones bilaterales, todo esto dentro de una concepción de que las economías de ambos países son complementarias.

Como respuesta a esta visita el presidente Zedillo visitó China (1996) con la expectativa de conocer el sistema de comercio exterior chino para que el intercambio comercial fuera mayor. En 1997 Jiang Zemin de China realizó una visita de Estado a México en la cual "... ambos mandatarios hicieron explícito que una de las razones por las cuales se buscaba profundizar la relación bilateral era lo que cada país podía hacer por el otro en términos de vínculos regionales." ¹⁴

Aunque había un interés mutuo por mejorar las relaciones, el ámbito comercial era tenso gracias a las medidas antidumping que México le impuso a China; a pesar de la situación, el gobierno mexicano no cedió respecto de los elevados impuestos a las importaciones chinas, y las medidas antidumping no desaparecieron en ningún momento del sexenio. Sin embargo las importaciones chinas sobrepasaron a las exportaciones mexicanas, dando como resultado que la balanza

¹⁴ ROMER Cornejo, Alejandro, "México y China entre la buena voluntad y la competencia", en Foro Internacional, COLMEX, octubre-diciembre, 2001. p. 882

comercial de México enfrentara fuertes déficit comerciales respecto de China.

Durante el sexenio del Presidente Zedillo las relaciones México-China se caracterizaron por un fuerte dinamismo, las visitas entre mandatarios fueron la muestra de que ambos deseaban estrechar relaciones, posiblemente no en los mismos ámbitos, pero indudablemente el objetivo de ambos países durante esos años fue tener presencia en el mercado del otro y consolidarla. En este periodo las relaciones comerciales no tuvieron el éxito buscado debido a las fricciones que ocasionaron las medidas tomadas por México. El argumento que se utilizó en este nuevo intento de estrechar relaciones fue la idea de que entre ambos países puede darse una complementariedad que a cada uno traería beneficios óptimos para su economía nacional, pero esta idea no se tradujo favorablemente en los hechos para México.

Este sexenio deja en claro que la relación con China debe ser un punto a seguir en los próximos gobiernos y que no se le debe minimizar y menos ignorar. Las visitas y acuerdos firmados entre México y China durante este periodo permiten que el siguiente presidente encuentre la puerta abierta para continuar con el acercamiento.

Inicia un nuevo periodo presidencial y por segunda ocasión la intención de hacer más estrechos los lazos bilaterales México-China queda plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Como muestra del interés del gobierno mexicano por consolidar esta relación están las declaraciones que distintos funcionarios del gobierno hicieron a favor del fortalecimiento de las relaciones con China, como por ejemplo las declaraciones del embajador de México en China Sergio Ley López:

“La historia de la relación México –China es una historia de gratos encuentros entre dos naciones que han vencido las distancias geográficas y las barreras lingüísticas para desarrollar estrechos vínculos de amistad. Ya desde la época porfiriana en México, a fines del siglo XIX, mi país se interesó en la migración china como una alternativa para poblar zonas del noroeste del país. Se estableció en aquel entonces un importante núcleo de población chino cuyo esfuerzo y voluntad de superación contribuyó al florecimiento de lo que es ahora una de las regiones más prósperas del México moderno.

Posteriormente con el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambos países México reconoce a China en plano de igualdad como nación soberana. Nuestra relación, sin embargo, compleja como toda interacción entre entidades soberanas, no ha sido exenta de contratiempos, los cuales, cuando han surgido, los hemos sabido superar a través de la comprensión mutua, la voluntad política y la amistad entrañable que nos une.

En los últimos años los contactos de alto nivel entre nuestros gobiernos se verán fortalecidos con la visita del presidente Jiang

Zemin a México, en el marco de la cumbre de líderes de APEC en los Cabos...”¹⁵

Los encuentros casuales o causales que tuvieron representantes de México y China, sea por asambleas de organismos o eventos de otra índole en los que ambos participaron dieron la pauta para que se efectuaran las charlas informales y las propuestas comentadas, que posteriormente se concretaron en visitas oficiales y reuniones que dieron como resultado la firma de algunos tratados.

Durante la visita del Primer Ministro Chino Wen Jiabao, a México en diciembre de 2003, se acordó crear un mecanismo de cooperación que trabajara mediante comisiones mixtas y que diera lugar a consultas políticas; es así que el 16 de agosto de 2004 se dio a conocer la creación de la Comisión Binacional Permanente México-China como un medio que permitiera desarrollar y concretar tratados binacionales en diferentes áreas. La comisión sentó las bases para consolidar la relación entre las dos naciones a través de tres vertientes específicas:

1. Un mayor y más profundo conocimiento mutuo,
2. Un diálogo político en asuntos internacionales, y
3. Un mayor acercamiento económico y comercial.

¹⁵ Sergio Ley López, Embajador de México en China, declaraciones hechas al Diario del Pueblo. 5 de mayo de 2002, Beijing, China.

Podemos decir que el objetivo de la comisión es ser un mecanismo bilateral de consulta y negociación para fomentar y dar seguimiento a la cooperación política, económica y cultural entre ambos países.

Posterior a la creación de la Comisión Binacional se dio a conocer la firma de algunos tratados, tal es el caso del convenio que certifica a México como destino turístico de China; que mostraban que la relación avanzaba y que había posibilidades de obtener mayores beneficios.

A la mesa de trabajo de la Comisión Binacional se trajeron dos acuerdos uno referente a la inversión recíproca y otro al contrabando de productos chinos –presente de forma contundente en los últimos años- estos dos acuerdos posiblemente los más ambiciosos y más delicados por su contenido, llamaron la atención ya que representaban oportunidades para la economía mexicana. El Acuerdo de Promoción Recíproca de Inversiones (APRI) después de intercambiar propuestas, de negociarlas y de vencer los obstáculos de ambas partes se firmó este acuerdo. Sin embargo el que trata sobre el controvertido tema del contrabando chino parece que no llegó más que al intercambio de las propuestas.

Finalmente el resultado de la primera reunión de la Comisión Binacional México- China fue el compromiso de que en cinco años ambos:

- Firmarían un nuevo acuerdo de transporte marítimo,

- Negociarían y firmarían un Memorándum de entendimiento sobre la cooperación de transporte entre China y México, así como plasmar el plan de acción en el marco de dicho Memorando; incluyendo planificación, diseño, construcción y conservación de puertos marítimos y orillas de ríos, y planificación, conservación de las vías fluviales y el ordenamiento de los ríos,
- En el marco de la Organización Marítima Internacional llevar a cabo una activa cooperación en las áreas de seguridad y vigilancia marítima, administración del agua lastre, prevención de contaminación del medio marítimo por los buques, la supervisión del estado de puerto,
- Potenciar el intercambio de información en materia de transporte y cooperación en el desarrollo de recursos humanos.

“Los negociadores comerciales norteamericanos argumentaban que China no era todavía una economía planificada, lo que significaba que las exportaciones chinas a los mercados mundiales eran vendidas por debajo de su precio de coste: la propia definición de “dumping”.¹⁶

Si apelamos a nuestra memoria no es que los productos chinos llegaron a México a partir de la entrada de China a la OMC (2001) sino que desde hace muchos años atrás han estado en el mercado mexicano con buenos resultados; recordemos la época de los años 80

¹⁶ STORY Jonathan, China: Cómo transformará los negocios, los mercados y el nuevo orden mundial. Madrid 2004, p. 160

en que los productos chinos a pesar de su baja calidad se vendían exitosamente, ya que cubrían una necesidad inmediata y a un bajo precio. Posiblemente no hayamos notado su presencia debido a que su cantidad era mínima ocasionada por los problemas internos de reformas que aún enfrentaba China. Sí a partir de 2001 es evidente la presencia de productos chinos en casi cualquier esquina de nuestro país no solo se debe a que haya entrado a la OMC sino también a que implementó formas de comerciar de mejor manera sus productos y a que nuestro país sigue comprando productos de ese país, es decir que el mito de que ‘todo lo chino es producto de contrabando’ es falso.

Había un conocimiento previo de las condiciones bajo las cuales se comprarían los productos a China, sin embargo parece que nadie quiso ver estas advertencias. Sin embargo es oportuno aclarar que China no se ha quedado estancada con exportaciones bajo condición de ‘dumping’ sino que ha mejorado y va especializando su producción.

Las relaciones comerciales con China no han sido favorables para México ya que la balanza comercial mexicana desde sus primeros intercambios se vio afectada dando como resultado un déficit. En un primer momento porque las condiciones geográficas y de inestabilidad política –en ambos- no permitieron llevar a buen fin los primeros acercamientos. Y posteriormente porque desde hace unos años se ha tenido olvidada la región asiática y además los objetivos comerciales se concentraron en otros países. Este olvido se debe al desconocimiento de China, y porque su apogeo o florecimiento tomo por sorpresa a las industrias y en general a la economía. Los

esfuerzos por recuperar el tiempo y aprovechar el crecimiento de la economía china son contundentemente visibles pero los resultados hasta este momento no alientan demasiado.

Como lo muestra la gráfica siguiente, a pesar de que las exportaciones mexicanas han aumentado esto no ha sido suficiente para resarcir los resultados de las excesivas importaciones que México realiza de China.

Balanza comercial de México con China

Valores en miles de dólares/ Fuente: Secretaría de Economía con datos de Banco de México/1 Periodo enero-agosto

Año	Exportaciones	Importaciones	Comercio Total	Balanza Comercial
1990	8,989	15,842	24,831	-6,853
1991	62,639	142,375	205,014	-79,736
1992	20,639	430,167	450,806	-409,528
1993	44,781	386,449	431,230	-341,668
1994	42,168	499,659	541,827	-457,491
1995	37,008	520,588	557,596	-483,580
1996	38,286	759,711	797,997	-721,425
1997	45,885	1,247,381	1,293,266	-1,201,496
1998	105,984	1,616,502	1,722,486	-1,510,518
1999	126,345	1,921,062	2,047,407	-1,794,717
2000	203,592	2,879,624	3,083,216	-2,676,032
2001	281,782	4,027,259	4,309,041	-3,745,477
2002	455,942	6,274,386	6,730,328	-5,818,444
2003	463,024	9,400,837	9,863,861	-8,937,813
2004	466,733	14,457,727	14,924,460	-13,990,994
2004 /1	350,432	8,806,446	9,156,878	-8,456,014
2005 /1	297,963	10,705,885	11,003,848	-10,407,922

Jonathan Story dice que “ Conforme se acelere la modernización de China, ésta podrá alcanzar en un tiempo récord la primera fila entre las grandes potencias. No hay razón para preocuparse: China ofrecerá un mercado cada vez mayor y tendrá que sumarse a la política global y con ello, democratizarse. China no puede escapar al <<final de la historia>> en el que el futuro no es otro que la implantación de las prácticas ya conocidas de buen gobierno. Tardará muchos años en sumarse a las naciones desarrolladas de Occidente como una sociedad liberal pero su futuro inexorable es el de estar, como el resto del mundo, en una <<comunidad de mercado>>”¹⁷.

China no sólo representa un peligro para la economía interna de México sino además día a día se convierte en una amenaza latente para sus relaciones comerciales con Estados Unidos, porque la presencia de productos ‘made in china’ va en aumento en aquel mercado, por lo que no es extraño que en algunos surja la pregunta ¿México pierde el mercado estadounidense, y lo gana China?

“No es sino hasta los años noventa, que con su creciente intercambio comercial con los Estados Unidos, China se vuelve un peligro económico para México por lo que el gobierno empieza a poner más atención en el devenir de este país y las investigaciones y reportajes de prensa, comienzan a ser más frecuentes trayendo consigo un

¹⁷ Ibid, p.19

interés muy particular que parece girar en torno a la pregunta: ¿constituye China una amenaza para México?”.¹⁸

Con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica (TLCAN) México aseguraba ser su principal vendedor de materia prima y en general tenía el privilegio de ser su socio comercial hasta antes de 1999 cuando los intercambios comerciales entre China y Estados Unidos de Norteamérica tomaron impulso otorgándole así el tercer lugar como socio comercial al país asiático, lugar de gran importancia ya que solo estaba un lugar de tras de México el principal vendedor de materia prima del vecino del norte.

México ha perdido las oportunidades que le ofrecía el TLCAN, los años pasaron y cuando menos lo esperaba China ya estaba incursionando de manera importante en el mercado estadounidense y en un plazo muy corto China se impuso frente a México y logro ocupar su lugar como socio comercial de nuestro vecino del norte. China supo ofrecer precios bajos y calidad –para productos que cubrieran necesidades inmediatas- y sobre todo la velocidad con la que la nación asiática se hace presente en ese mercado; “... las exportaciones chinas en 2001 respecto a 1993 crecieron 198.6% ...”¹⁹

La preocupación de que China desplace a México del mercado estadounidense se debe a la dependencia que México tiene de ese

¹⁸ SZEKELY Schlaepfer, Emilia. Relaciones políticas, económicas y socioculturales entre China y México 1994-2004, Tesis de Licenciatura 2007, p.41.

¹⁹ NEME Castillo Omar. La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos, Porrúa, México 2006, p.95

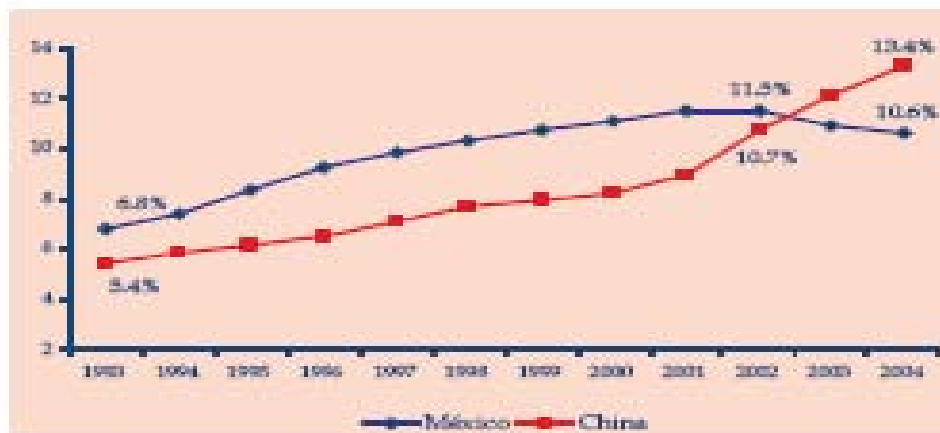
mercado ya que tiene centradas sus exportaciones en el mercado de Estados Unidos de Norteamérica. Es decir no es solamente perder un mercado sino perder su mercado más importante.

La transformación de China es inminente, esta tratando de colocarse en el mejor lugar dentro del comercio internacional. China esta trabajando, la prioridad dentro de sus movimientos es el tiempo, las economías se mueven, los mercados se amplían y las oportunidades no esperan; la solución de los problemas no viene de afuera o a que sean otros los que den el primer paso. El resultado de esta prioridad es que China día a día se posiciona mejor dentro de los mercados incluso de los que son los más difíciles de penetrar. ¿y México? ¿Que cambios esta haciendo nuestro país para hacer frente a los avances de China? ¿Acaso China desplazará a México como socio comercial de Estados Unidos de Norteamérica?

Si bien es cierto que no se debe ver a China como una tragedia o como el monstruo que despierta para destruir todo lo que encuentra a su paso, si es necesario considerar sus avances y tomar en cuenta las cifras que arroja la balanza comercial; es urgente que se tenga una visión más amplia sobre el país asiático que permita distinguir entre realidad y mito.

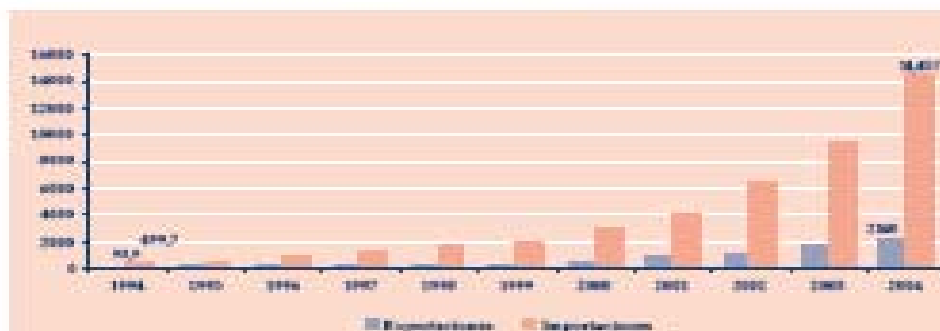
Observemos las siguientes graficas que nos muestran que en poco tiempo China ha sobrepasado la presencia de México en el mercado estadounidense.

Gráfica 1
Participación en las importaciones de Estados Unidos



Fuente: Secretaría de Economía con datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Gráfica 2
Comercio México-China (millones de dólares)



Fuente: Exportaciones de México: Ministerio de Comercio de China; Importaciones de México: Secretaría de Economía con datos de Banco de México.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Las actividades de las aduanas y las responsabilidades de las autoridades aduaneras se encuentran reguladas tanto a nivel nacional como internacional.

3.1 Marco Jurídico Nacional

3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Lo primero que hemos de revisar es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que de esta se desprende toda legislación nacional; para efectos de nuestra investigación revisaremos solamente los artículos vinculados con nuestros intereses.

a) Artículo 131 constitucional

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

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

El análisis que podemos hacer del presente artículo es el siguiente. “El primer párrafo del artículo podemos dividirlo en tres partes:

- 1) Es de carácter eminentemente aduanal, otorga facultad exclusiva a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
- 2) Regula el comercio exterior ...
- 3) La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías en territorio nacional.”¹

La primera y la tercer parte son las que más relación guardan con nuestra investigación ya que abordan las principales funciones del

¹ TREJO Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México. SHCP, México, 2003, p. 53

control aduanero en las adunas mexicanas, como es el pago de impuestos por motivo de importación o exportación, así como el control de la entrada de mercancías a territorio nacional.

b) Artículo 133 constitucional

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

3.1.2 Ley Aduanera

Esta ley “regula básicamente:

- A. La entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen; y
- B. El despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.”²

La Ley Aduanera vigente es del 1º de abril de 1996 misma que ha tenido reformas, debido a los constantes cambios que se han presentado en lo relativo a las actividades de tráfico internacional y

² MORENO Valdez, Hadar, Comercio exterior si barreras. ISEF, México, 2003, p. 54

comercio exterior; dentro de los principales señalamientos que hace la Ley aduanera consideramos los siguientes:

- “Concesiones y autorizaciones en materia aduanera;
- Documentación necesaria para importar y exportar mercancías;
- Entrada, salida y control de mercancías;
- Derechos y obligaciones;
- Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia aduanera;
- Impuestos, derechos, regulaciones y restricciones no arancelarias relacionadas con el comercio exterior;
- Regímenes aduaneros;
- Agentes aduanales, apoderados aduanales, mandatarios y dictaminadores aduaneros;
- Valor en aduana de las mercancías;
- Embargos, infracciones y sanciones; y
- Recursos administrativos ”³

El 30 de enero del año 2002 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevas modificaciones a la Ley Aduanera, mismas que entraron en vigor el 1º de enero del siguiente año. Esta reforma se caracterizo por establecer las siguientes medidas:

A. “Medidas de control y vigilancia para fortalecer la seguridad nacional y la facultad exclusiva de las aduanas en los recintos

³ Ibid. p. 55

fiscales y fiscalizados, así como una revisión única de las mercancías;

- B. Medidas para promover la competitividad nacional, destacándose la creación del nuevo Régimen de Recinto Fiscalizado Estratégico y la creación de reglas de las empresas certificadas;
- C. Medidas de simplificación y transparencia de los trámites aduanales;
- D. Así como herramientas para combatir la introducción ilegal de mercancías al país.”⁴

Con las medidas referentes al control y vigilancia de mercancías, las de simplificación de trámites aduanales y las de combate a la introducción ilegal de mercancías al territorio nacional se pretende que el control aduanero en las aduanas mexicanas sea cada vez más eficiente y que sean la base para poder desarrollar en cada una de las aduanas del territorio nacional el proyecto de ‘Aduana Modelo’.⁵

El proyecto de ‘Aduana Modelo’ consiste en mejorar la infraestructura, los procesos, la plantilla de personal y la interacción con el entorno necesarios para el óptimo funcionamiento de las aduanas.

⁴ Idem.

⁵ En algunas Aduanas este proyecto ya fue desarrollado, es el caso de Manzanillo, Veracruz, Nuevo Laredo y Reynosa.

En cuanto a la infraestructura se pretende adecuar las instalaciones aduaneras para mejorar el flujo de mercancías y el reconocimiento aduanero, para lo cual se requiere de:

- ▶ Construcciones adecuadas para instalar equipos de alta tecnología
- ▶ Ampliación de andenes
- ▶ Construcción y remodelación de oficinas administrativas
- ▶ Reducción de conflictos viales en las zonas para maniobras de vehículos
- ▶ Construcción de nuevos módulos para primera y segunda selecciones
- ▶ Construcción de carriles para dirigir los vehículos cargados a módulos de selección automatizada

Con base en el análisis y verificación de los procesos aduaneros, dotar de personal con perfil adecuado, suficiente y eficiente, así como capacitación continua.

El proyecto pretende no solo involucrar al personal sino promover la cooperación entre los diversos actores del comercio exterior para transparentar y eficientar el despacho aduanero. Así como contar con indicadores que permitan evaluar el desempeño de las aduanas con respecto ha: La calidad del servicio a los usuarios, la transparencia, la imagen y la percepción del riesgo del incumplimiento de la normatividad del comercio exterior.

Con la implementación del proyecto de 'Aduana Modelo' los beneficios para el comercio exterior serían innumerables: reducción en costos y tiempos, mayor seguridad en el manejo de las mercancías, agilidad en las revisiones, etcétera. Respecto al control aduanero este proyecto permitiría que los manejos administrativos y técnicos en las aduanas fueran más transparentes, evitando así que el estancamiento o retraso de las mercancías de lugar a que las acciones que deben realizar las autoridades aduaneras se vean afectadas parcial o totalmente.

3.1.3 Código Fiscal de la Federación

Los artículos que interesan a nuestra investigación son:

Artículo 102. "Comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- II. Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- III. De importación o exportación prohibida.

Comete también delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregados

legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.”

Artículo 103. “Se presume cometido el delito de contrabando y se sancionara con las misma penas que el contrabando, cuando:

...

III. No se justifiquen los faltantes o sobrantes que resulten al efectuarse la descarga de los medios de transporte, respecto de las consignaciones en los manifiestos o guías de carga.

IV. Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte, aun cuando sean de rancho, abastecimiento o uso económico.

V. Se encuentren mercancías extranjeras en tráfico de altura a bordo de embarcaciones en aguas territoriales sin estar documentadas.

VI. Se descubran mercancías extranjeras a bordo de una embarcación en tráfico mixto, sin documentación alguna.

VII. Se encuentren mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje, que no llegue a su destino o que haya tocado puerto extranjero antes de su arribo.

VIII. No se justifique el faltante de mercancías nacionales para tráfico de cabotaje.

IX. Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional.”

Artículo 105. “Será sancionado con las mismas penas del contrabando, quien: ...

IX. Retire de la Aduana, almacén general de depósito o recinto fiscal o fiscalizado, envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas que no tengan adheridos los marbetes o, en su caso, los precintos a que obligan las disposiciones legales.

X. Siendo el exportador o productor de mercancías certifique falsamente su origen, con el objeto de que se importen bajo trato arancelario preferencial a territorio de un país con el que México tenga suscrito un Tratado o Acuerdo Internacional , siempre que el Tratado o Acuerdo respectivo, prevea la aplicación de sanciones y exista reciprocidad. No se considerará que se comete el delito establecido por esta fracción, cuando el exportador o productor notifique por escrito a la autoridad aduanera y a las personas a las que les hubiere entregado la certificación, de que se presentó un certificado de origen falso, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados y Acuerdos de los que México sea parte.

XII. Con el objeto de obtener un beneficio indebido en perjuicio del fisco federal, señale en el pedimento el nombre, la denominación o razón social, domicilio fiscal o la clave del registro federal de

contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación de comercio exterior.

XIII. Presente o haya presentado ante las autoridades aduaneras documentación falsa que acompañe el pedimento o factura.”

3.1.4 Ley de la Policía Federal Preventiva

Capítulo II. De la Organización y Funcionamiento de la Institución

Artículo 4. “La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

...

III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

...

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional.”

3.1.5 Reglamento de la Policía Federal Preventiva

Del presente reglamento los contenidos que se relacionan con control aduanero son los siguientes:

Capítulo Tercero de las Atribuciones, Sección Primera del Comisionado

Artículo 11. “La Institución estará a cargo de un Comisionado, quien será nombrado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones, facultades y obligaciones que le señalan los artículos 4 y 6 de la Ley, así como las siguientes:

IX. Ordenar y practicar para fines de seguridad pública, visitas de verificación, vigilancias e inspecciones sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías de comercio exterior y de los medios que las transportan en todo el territorio nacional;

X. Expedir las órdenes de verificación en tránsito de mercancías de comercio exterior, los medios que la conducen, así como de vehículos de procedencia extranjera, en todo el territorio nacional, para los efectos de la fracción XII del artículo 4 de la Ley...”

Sección Sexta de la Coordinación de Seguridad Regional

Artículo 16. “corresponde a la coordinación de seguridad regional:

XI. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la entrada y salida de mercancías en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, recintos fiscalizados y los puntos fijos de verificación que determine el Comisionado. Asimismo, a solicitud de la autoridad aduanera, realizar estas acciones en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros... “

Sección Decimoquinta de las Unidades Administrativas Regionales

Artículo 29. “Las comisarías de sector son órganos de mando y dirección, dependientes de las comandancias regionales, sus titulares serán responsables del exacto cumplimiento de la Ley, del presente reglamento y demás disposiciones aplicables y ejercerán sus atribuciones en las áreas que la comandancia regional determine.

...

XI. Establecer en los estados costeros los servicios de vigilancia e inspección de entrada y salida de mercancías y de personas por los puertos autorizados para el tráfico internacional;

XII. Proponer el establecimiento de los puntos fijos de verificación de mercancías y de personas en los puntos autorizados para tráfico internacional...”

Artículo 30. “Las comisarías de destacamento, comisarías de puertos y fronteras y comisarías de aeropuertos, son unidades administrativas

de carácter operativo, dependientes de las comisarías de sector y ejercerán sus atribuciones en las áreas que la comandancia regional determine. Corresponde a las comisarías de destacamento, comisarías de puertos y fronteras y comisarías de aeropuertos:

...

IV. Realizar la vigilancia e inspección en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, previa solicitud de la autoridad aduanera;

V. Realizar actos de vigilancia sobre las personas y mercancías en los puntos autorizados para el tráfico internacional;

VI. Realizar acciones de vigilancia e inspección a fin de prevenir la introducción ilegal de armas, el contrabando y el narcotráfico;

VII. Realizar las inspecciones de personas y mercancías en tránsito, de acuerdo a la legislación aplicable...”

3.1.6 Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria

Capítulo I. De la Competencia y Organización

Artículo 4. “El Presidente del Servicio de Administración Tributaria ejercerá las siguientes facultades:

XIV.- Crear conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los grupos de trabajo necesarios para la adecuada interpretación y aplicación de la legislación fiscal y aduanera.

XV.- Celebrar contratos, convenios y, en general, toda clase de actos jurídicos directamente vinculados con el desarrollo de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria o relacionados con la Administración de los recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, materiales y financieros que le sean asignados para el cumplimiento de las atribuciones del Servicio de Administración Tributaria.

XVI.- Otorgar las autorizaciones previstas por las disposiciones fiscales y aduaneras, y participar con la representación del Servicio de Administración Tributaria en reuniones de organismos internacionales en que se ventilen temas fiscales y aduaneros vinculados con la Administración de las contribuciones.”

Capítulo II. Del Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera

Artículo 12. “El Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera tendrá las siguientes facultades:

XXII.- Dirigir, coordinar y dar seguimiento al intercambio de conocimientos técnicos con otros países en materia fiscal y aduanera, con la participación de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria que corresponda.”

Capítulo IV. De la Administración General de Asistencia al Contribuyente

Artículo 14. “Compete a la Administración General de Asistencia al Contribuyente:

...

VIII.- Participar en la elaboración y validación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales y aduaneras, cuya aprobación corresponda a otra unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria.”

Capítulo V. De la Administración General de Grandes Contribuyentes

Artículo 17. “Corresponde a la Administración General de Grandes Contribuyentes la competencia que se precisa en el Apartado A de este artículo, cuando se trate de las entidades y sujetos comprendidos en el Apartado B de este mismo artículo.

XI.- Requerir las declaraciones, los avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas no deban presentarse ante otras autoridades fiscales.

...

XXX.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, verificaciones de origen, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y

los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, y en los acuerdos, convenios o tratados de los que México sea parte, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal.

XXXI.- Solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, relativos a los trámites de devolución a que se refiere la fracción XXIV de este Artículo, así como para planear y programar actos de fiscalización en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar y, en su caso, determinar la correcta clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores.

XXXII.- Verificar la legal estancia en el país de mercancías de comercio exterior, vehículos, embarcaciones o aeronaves, y declarar en el ejercicio de sus atribuciones, cuando proceda, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal.

XXXIII.- Notificar a las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de

los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de las fracciones XI, XXX y XXXI de este Apartado, así como prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades.

XXXVI.- Tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, y ordenar en los casos que proceda, la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento a que se refiere esta fracción, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal.

Capítulo VII de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal

Artículo 23. “Compete a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal:

I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas, así como las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal y las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas, en las siguientes materias: revisión de las declaraciones de los contribuyentes y de los

dictámenes de contador público registrado; visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, vigilancia, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado, y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, inclusive de las aduanales y aquéllas a cargo de los beneficiarios de estímulos fiscales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país y las nacionales por las que no se exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mismas; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; resoluciones sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; liquidación e imposición de multas y sanciones por infracciones, en todo lo concerniente a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y accesorios de carácter federal; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

...

VII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, incluso la referente a vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales; notificar a

las autoridades del país de procedencia, en los términos del convenio internacional correspondiente, la localización de los vehículos o aeronaves robados u objeto de disposición ilícita, así como resolver acerca de su devolución y del cobro de los gastos autorizados que se hubieran ocasionado; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

...

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución, embargo de mercancías de comercio exterior y sus medios de transporte, en los supuestos que establece la Ley Aduanera cuando no se acredite su legal importación, tenencia o estancia en el país; tramitar y resolver los procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, o del ejercicio de las facultades de comprobación efectuado por otras autoridades fiscales, así como, ordenar en los casos que proceda, el levantamiento del citado embargo y la entrega de las mercancías embargadas, antes de la conclusión del procedimiento a

que se refiere esta fracción, previa calificación y aceptación de la garantía del interés fiscal; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad fiscal y aduanera.

XXIV.- Poner a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la mercancía de procedencia extranjera que haya pasado a propiedad del Fisco Federal, como consecuencia de un procedimiento aduanero que sea de su competencia, o que estando sujeta a dicho procedimiento se encuentre en los casos previstos en el Artículo 157 de la Ley Aduanera.”

Capítulo IX De la Administración General de Aduanas

Artículo 29. “Compete a la Administración General de Aduanas:

I.- Establecer la política y los programas que deben seguir las unidades administrativas que le sean adscritas y las Aduanas, en las siguientes materias: normas de operación, reconocimiento aduanero derivado del mecanismo de selección automatizado y comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduanales; embargo precautorio de mercancías extranjeras respecto de las cuales no se acredite la legal importación, tenencia o estancia en el país; procedimientos aduaneros que se deriven del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras; determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, inclusive en materia

de normas oficiales mexicanas; inspección y vigilancia de los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad.

...

III.- Representar al Servicio de Administración Tributaria en los foros, eventos, reuniones nacionales o internacionales y organismos internacionales en materia aduanera y dar cumplimiento a los acuerdos y convenios que se celebren en los asuntos de su competencia; participar conjuntamente con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones de convenios aduaneros y tratados internacionales en materia comercial en las que se discutan temas aduaneros y en los grupos de trabajo que se establezcan al amparo de los tratados internacionales suscritos por México en materia de aduanas y reglas de origen.

IV.- Proponer el establecimiento o supresión de Aduanas, garitas, secciones aduaneras y puntos de revisión, y autorizar el programa de mejoramiento de las instalaciones aduaneras.

VIII.- Planear, organizar, establecer, dirigir y controlar estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y

combatir conductas ilícitas en materia de comercio exterior, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; participar en la prevención de ilícitos fiscales y aduaneros en las Aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros y en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga o de pasajeros, autorizados para el tráfico internacional; y realizar los actos de prevención de ilícitos fiscales y aduaneros que se requieran en apoyo a las autoridades fiscales, en la ejecución de sus facultades de inspección, supervisión, control y vigilancia, a través de sus inspectores.

IX.- Recibir y requerir de los particulares, responsables solidarios y terceros con ellos relacionados, exhiban y proporcionen la contabilidad, los avisos, declaraciones, pedimentos, manifestaciones y demás datos, documentos e informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables deben presentarse; así como ampliar el plazo para concluir su revisión; recabar de los servidores públicos y de los fedatarios, los informes y datos que tengan con motivo de sus funciones, para proceder a su revisión a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia aduanera; mantener comunicación con las autoridades aduaneras de otros países para obtener y proporcionar la información y documentación en relación con los asuntos aduaneros internacionales.

X.- Ejercer las facultades de las autoridades aduaneras en materia de abandono de mercancías y declarar, en su caso, que han pasado a propiedad del Fisco Federal, en coordinación con las autoridades

competentes previstas en la legislación aduanera, así como en las disposiciones reglamentarias aplicables, poniendo a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria las mercancías que haya pasado a propiedad del Fisco Federal.

XI.- Ordenar y practicar la verificación de mercancías de comercio exterior en transporte, la verificación en tránsito de vehículos de procedencia extranjera y de aeronaves y embarcaciones, la vigilancia y custodia de los recintos fiscales y de los demás bienes y valores depositados en ellos; llevar a cabo otros actos de vigilancia para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte, el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida.

XII.- Ordenar y realizar la inspección y vigilancia permanente en el manejo, transporte o tenencia de las mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, así como en cualquier otra parte del territorio nacional.

XIII.- Ordenar y practicar la retención, persecución o embargo precautorio de las mercancías de comercio exterior, incluidos los vehículos, o de sus medios de transporte, cuando legalmente proceda, inclusive por el incumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquier otra regulación o restricción no arancelaria; notificar el embargo precautorio de aquellas mercancías respecto de las cuales

no se acredite su legal internación al país; remitir en los plazos señalados en la legislación aduanera las actas a la autoridad competente o, en su caso, tramitar y resolver los procedimientos administrativos en materia aduanera; poner a disposición de la Aduana que corresponda las mercancías embargadas para que realice su control y custodia, y a su vez, se ponga a disposición de la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria en los términos de la legislación aduanera. Sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, llevarla a cabo, así como notificarla.

...

XX.- Normar la operación de las áreas de servicios aduanales, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

...

XXII.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales y aduaneras, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables

solidarios y demás obligados en materia de impuestos, incluyendo los que se causen por la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías y medios de transporte, derechos, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; solicitar de los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, datos, informes o documentos, para planear y programar actos de fiscalización y en materia de determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación, verificar y, en su caso, determinar la clasificación arancelaria de las mercancías de procedencia extranjera, así como comprobar de conformidad con los acuerdos, convenios o tratados en materia fiscal o aduanera de los que México sea parte, el cumplimiento de obligaciones a cargo de importadores, exportadores o productores; inclusive en materia de origen; verificar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias en las mercancías de comercio exterior, inclusive las normas oficiales mexicanas; declarar en el ejercicio de sus atribuciones, que las mercancías, vehículos, embarcaciones o aeronaves pasan a propiedad del Fisco Federal; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción; y prorrogar los plazos en que se deban concluir las visitas domiciliarias o revisiones que se efectúen en las oficinas de las propias autoridades; inspeccionar y vigilar los recintos fiscales y fiscalizados, y en este último caso vigilar el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la concesión o autorización otorgada para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como declarar el abandono de las mercancías que se encuentren en los

patios y recintos fiscales bajo su responsabilidad; verificar el domicilio que los contribuyentes declaren en el pedimento, así como comprobar que los contribuyentes se localicen en el domicilio declarado, ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que formule en los términos de esta fracción.

XXIII.- Revisar los pedimentos y demás documentos presentados por los contribuyentes para importar o exportar mercancías y determinar las contribuciones, aprovechamientos e imponer sanciones y, en su caso, aplicar las cuotas compensatorias y determinar en cantidad líquida el monto correspondiente, de que tengan conocimiento con motivo de la revisión practicada en los términos de esta fracción.

...

XXVI.- Señalar dentro de los recintos fiscales la ubicación de las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las zonas restringidas y las zonas de circulación de vehículos, así como autorizar las personas y los objetos que puedan permanecer dentro de dichos recintos.

XXVII.- Fijar los lineamientos para las operaciones de carga, descarga, manejo de mercancías de comercio exterior, y para la circulación de vehículos dentro de los recintos fiscales y fiscalizados, y señalar dentro de ellos las áreas restringidas para el uso de telefonía celular u otros medios de comunicación; ejercer el control, vigilancia sobre la

entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos y terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros autorizados para el tráfico internacional y en forma exclusiva en las Aduanas, recintos fiscales y fiscalizados, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros.

...

XXIX.- Participar en el diseño y aprobación de las formas oficiales de avisos, pedimentos, declaraciones, manifestaciones y demás documentos requeridos por las disposiciones fiscales en materia aduanera; en la integración y actualización de los archivos que se utilicen para el procesamiento electrónico de datos y verificar la integridad de la información contenida en los mismos.

XXX.- Autorizar y, en su caso, cancelar el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales libres de impuestos; temporalmente para locales destinados a exposiciones internacionales de mercancías; y para someterse al proceso de ensambles y fabricación de vehículos a empresas de la industria automotriz terminal.

XXXI.- Habilitar recintos fiscalizados y autorizar para que dentro de los mismos, las mercancías en ellos almacenadas puedan ser objeto de elaboración, transformación o reparación para su posterior retorno al extranjero o exportación; otorgar autorización o concesión para prestar servicios de manejo, maniobras de carga y descarga, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, así como suspender,

cancelar o revocar dicha autorización o concesión; habilitar almacenes como recintos fiscales para uso de la autoridad aduanera.

XXXII.- Autorizar que la entrada o salida de mercancías de territorio nacional, las maniobras de carga, descarga, transbordo y almacenamiento de las mismas, el embarque o desembarque de pasajeros y la revisión de sus equipajes, así como los demás del despacho, sean prestados por el personal aduanero en lugar distinto del autorizado o en día u hora inhábil.

XXXIII.- Autorizar que la obligación de retorno de exportaciones temporales se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se cumpla con los requisitos legales; la importación temporal de vehículos; la explotación comercial de embarcaciones; y la toma de muestras de mercancía en depósito ante la Aduana.

...

XLII.- Practicar el reconocimiento aduanero de las mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales y fiscalizados o, a petición del contribuyente, en su domicilio, en las dependencias, bodegas, instalaciones o establecimientos que señale, cuando se satisfagan los requisitos correspondientes, así como conocer los hechos derivados del segundo reconocimiento a que se refiere la Ley Aduanera, verificar y supervisar dicho reconocimiento, así como revisar los dictámenes formulados por los dictaminadores aduaneros.

LIII.- Dirigir y operar la sala de servicios aduanales en aeropuertos internacionales, establecida dentro de su circunscripción territorial, respecto a la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y medios de transporte; el despacho aduanero y los hechos y actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida, así como la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones respectivas, inclusive las establecidas por las disposiciones sobre recaudación, cobro coactivo, imposición de sanciones, contabilidad de ingresos y movimiento de fondos.

...

LXIV.- Ordenar y practicar actos de comprobación necesarios para la obtención de la información y documentación que resulten procedentes, para proporcionarlos a las autoridades de los países con los que se tengan celebrados convenios o tratados en materia fiscal o aduanera e imponer multas por el incumplimiento o cumplimiento extemporáneo de los requerimientos que se formulen en los términos de esta fracción. “

3.1.7 Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

En esta Ley se establecen los impuestos que deben pagar todas aquellas personas que realicen actividades que involucren la venta, producción o comercialización de bebidas endulzadas, hidratantes, rehidratantes, puras, alcohólicas y cervezas; de tabaco, cigarros y puros, así como de petróleo y sus derivados. El porcentaje de impuesto que se debe pagar depende de las características del

producto, como: que porcentaje contiene de alcohol, si de ellos se pueden obtener otros productos, etcétera.

El Capítulo III De la Importación de Bienes, nos interesa de forma particular siendo este apartado el que mayor relación guarda con nuestra investigación.

Capítulo III. De la Importación de Bienes

Artículo 12. “Para los efectos de esta Ley, en la importación de bienes el impuesto se causa:

I.-En el momento en que el importador presente el pedimento para su trámite en los términos de la legislación aduanera.

II.-En caso de importación temporal al convertirse en definitiva.

III. En el caso de bienes que hayan sido introducidos ilegalmente al país, cuando dicha internación sea descubierta o las citadas mercancías sean embargadas, por las autoridades.”

Artículo 13. “No se pagará el impuesto establecido en esta Ley, en las importaciones siguientes:

I.-Las que en los términos de la legislación aduanera no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo.

Tampoco se pagará este impuesto por los bienes que se introduzcan al país mediante el régimen aduanero de recinto fiscalizado estratégico.

II.-Las efectuadas por pasajeros en los términos de la legislación aduanera y por las misiones diplomáticas acreditadas en México, con los controles y limitaciones que mediante disposiciones de carácter general, en su caso, establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.- Las de aguamiel y productos derivados de su fermentación.

IV.- Las de los bienes en franquicia de conformidad con lo dispuesto en la Ley Aduanera.

V. Las de los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2o. de esta Ley, siempre que utilicen como edulcorante únicamente azúcar de caña.”

Artículo 14. “Para calcular el impuesto tratándose de importación de bienes, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación, a excepción del impuesto al valor agregado. Tratándose de bienes por cuya importación se pague el impuesto general de importación a una tasa menor a la general vigente, el impuesto a que se refiere esta Ley, será el que se determine conforme

a lo previsto en el primer párrafo de este artículo, considerando el impuesto general de importación que se hubiera tenido que pagar de haberse aplicado la tasa general referida.”

Artículo 15. “Tratándose de la importación de bienes, el pago del impuesto establecido en esta Ley se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación, inclusive cuando el pago del segundo se difiera en virtud de encontrarse los bienes en depósito fiscal en los almacenes generales de depósito. Cuando se trate de bienes por los que no se esté obligado al pago del impuesto general de importación, los contribuyentes efectuarán el pago del impuesto especial sobre producción y servicios, mediante declaración que presentarán en la aduana correspondiente.

No podrán retirarse mercancías de la aduana o recinto fiscal o fiscalizado, sin que previamente quede hecho el pago que corresponda conforme a esta Ley.”

Artículo 16. “Cuando en forma ocasional se importe un bien por el que deba pagarse el impuesto establecido en esta Ley, el pago se hará en los términos del artículo anterior.”

3.1.8 Resolución Miscelánea Fiscal

“Desde 1982 se inició, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la expedición, con vigencia anual, de resoluciones que contienen reglas generales, estableciendo disposiciones

reglamentarias de las leyes fiscales y de la ley aduanera, conociéndose por esa razón como ‘miscelánea fiscal’.

A partir de 1994 las citadas reglas generales ya se expiden y se publican por separado: las reglas generales en materia de impuestos excepto los relacionados con el comercio exterior y las reglas generales relacionadas con impuestos sobre comercio exterior o resolución Miscelánea de Comercio Exterior.”⁶

Es por esto que la Resolución Miscelánea Fiscal hasta 1994, tenía un apartado referente al Comercio Exterior en el cual se establecían los impuestos que se debían pagar de acuerdo a los regímenes de importación y exportación bajo los cuales entraban o salían las mercancías de territorio nacional. Después de 1994 dichos impuestos fueron publicados mediante la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para cada año.

3.1.9 Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior

Estas reglas se publican en el Diario Oficial de la Federación cada año, en su contenido encontramos los requisitos fiscales y administrativos que deben cumplir las mercancías para que puedan salir o entrar a territorio nacional.

⁶ ROHDE Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano. ISEF, México, 1999, pp. 66-67

3.2 Marco Jurídico Internacional

Día con día las exigencias a las aduanas de los países son mayores, por lo cual la reglamentación nacional debe armonizarse con la legislación internacional. Por lo anterior, es que la existencia de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) juega un rol de liderazgo en la discusión, desarrollo, promoción e implementación de un sistema moderno y seguro de procedimientos aduaneros.

El objetivo de la OMA es el de mejorar y armonizar el funcionamiento de los sistemas aduaneros nacionales buscando con ello facilitar el desarrollo del comercio exterior.

La OMA fue creada por el Convenio de Bruselas el 15 de diciembre de 1950 y entro en vigor el 4 de noviembre de 1952, tiene su sede en Bruselas. Para el desempeño de sus funciones la organización cuenta con dos comités especializados; el Comité de la Nomenclatura y Comité del Valor; y es asistida por un Comité Técnico permanente, un Comité del Sistema Armonizado y por un Secretario General, mismo que se auxilia de tres Direcciones específicas: del Valor y Relaciones Exteriores, de la Nomenclatura y de Técnicas Aduaneras.

La adhesión de México a la OMA fue aprobada por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 1987 y ratificada por el Ejecutivo Federal el 2 de mayo de 1988.

El Comité Técnico ha elaborado convenios abiertos a la firma de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o de sus agencias especializadas. Dichos Convenios son los siguientes:

3.2.1 Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, entro en vigor el 1° de enero de 1988, teniendo como objetivo agilizar el comercio exterior, facilitar la captura, comparación y análisis de las estadísticas de comercio exterior, reducir los costos, uniformar la documentación aduanera, contar con los datos exactos y comparables para una mejor negociación comercial, correlacionar las estadísticas de producción, estrechar la interacción de esta nomenclatura y la clasificación uniforme para el comercio internacional.

Este Convenio es la base legal de las tarifas aduaneras de aproximadamente 179 países y Uniones Económicas, lo que hace que sea uno de los instrumentos más importantes del comercio mundial.

El Sistema Armonizado ha establecido un solo sistema estandarizado de la clasificación de las mercancías, evitando la existencia de diversos sistemas, pero no es posible decir que el trabajo esta concluido, aún hay mucho que hacer en cuestión de armonización.

El Sistema Armonizado tiene una multiplicidad de usos dentro y fuera de la OMA, dentro de los cuales destaca que sirve de base para:

- a. Tarifas aduaneras;
- b. Obtener estadísticas del comercio exterior;
- c. Aplicación de las reglas de origen;
- d. Aplicación de impuestos internos;
- e. Negociación y desgravación comerciales de las mercancías;
- f. Aplicación de tarifas de transporte;
- g. Estadísticas;
- h. Para la supervisión y control de productos, tales como armas, armas químicas, especies en peligro de extinción, narcóticos, productos que dañan la capa de ozono, etcétera.
- i. En los controles y procedimientos aduaneros, incluyendo el análisis de riesgo e información tecnológica.

El Sistema Armonizado es complementado por sus Notas Explicativas y un Compendio de Opiniones de la Clasificación Arancelaria, mismos que coadyuvan a asegurar su aplicación racional y uniforme en la importación como en la exportación de mercancías, lo cual representa una ayuda a las operaciones del comercio exterior. El Convenio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías prevé un Comité del Sistema Armonizado, el cual puede emitir opiniones consultivas en relación a la clasificación arancelaria de las mercancías; un Subcomité de Revisión del Sistema Armonizado, que tiene como función principal mantener actualizado dicho Sistema, y un Subcomité Científico, que asiste tanto al Comité y como al Subcomité,

en los aspectos técnicos de clasificación arancelaria particularmente de productos químicos.

3.2.2 Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA (Admisión Temporaire - Temporary Admision - Admisión Temporal)

El Sistema del Carnet ATA, es el resultado del Convenio para la Admisión Temporal de Mercancías con Cuadernos ATA, adoptado en 1961 por el Consejo de Cooperación Aduanera. La Convención ATA entró en vigor el 30 de julio de 1963. El termino 'A.T.A.' es una combinación de las letras iniciales de las palabras francesas 'Admisión Temporaire' y de las palabras inglesas 'Temporary Admision'.

El Carnet ATA es el documento más utilizado por la comunidad internacional para la importación temporal de mercancías. El ATA es un sistema que permite el libre movimiento a través de las fronteras de los países de determinado tipo de mercancías, mediante la importación temporal de las mismas a sus territorios aduaneros, garantizándose los impuestos al comercio exterior que pudieran causarse por el no retorno de los bienes amparados por los cuadernos ATA.

“Los cuadernos ATA son expedidos por empresas o asociaciones nacionales afiliadas a la Cámara de Comercio Internacional y autorizadas por los países partes del Sistema; tienen como finalidad

facilitar la admisión temporal de ciertas mercancías libres del pago de impuestos, mediante la eliminación de las dificultades encontradas al realizar la declaración aduanera en un formato nacional (pedimento) al momento de la importación a cada país, utilizando los mismos, así como el otorgamiento de una garantía adecuada de los impuestos para el caso de que las mercancías no sean retornadas al extranjero en su debido momento.”⁷

México se adhirió a este Convenio en 1997 realizando una reserva a los Cuadernos ATA en las condiciones previstas por el Convenio para tráfico postal y para el transporte de mercancías en tránsito internacional. Las reglas de aplicación del Carnet ATA se encuentran publicadas en las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En México el Cuaderno ATA puede usarse en lugar del documento aduanero nacional o pedimento, requerido normalmente para las mercancías importadas bajo el régimen de importación temporal.

3.2.3 Convenio Internacional relativo a la Importación Temporal (Convenio de Estambul)

Su principal objetivo es unificar la reglamentación internacional sobre importaciones temporales, así como modernizar el Sistema ATA, se hizo en junio de 1990 y entro en vigor en noviembre de 1993, constituye un convenio ‘marco’ con 13 acuerdos de admisión temporal,

⁷ TREJO Vargas, Pedro, Op. cit. , p. 235

en los que se regulan documentos como el Carnet A.P.D. (paso de aduana), mercancías de exposiciones, ferias, material profesional, para operaciones de producción, para fines educativos, científicos, deportivos o culturales; efectos personales de pasajeros, propaganda turística, humanitaria, zona fronteriza, contenedores, paletas, medios de transporte, y animales vivos.

Objetivos y principios del Convenio:

- a) Conformer un solo instrumento para la simplificación y armonización de las formalidades para la importación temporal, reemplazando todos los Convenios o Recomendaciones anteriores en la materia, pasando éstos a formar Anexos del Convenio de Estambul.
- b) Cada Anexo regula la importación temporal de ciertas mercancías con un propósito específico.
- c) Los productos admitidos libres de impuestos no pueden permanecer indefinidamente en el país de la importación temporal, ya que se tiene que sujetar a los plazos establecidos en cada Anexo para su retorno al extranjero.
- d) Las mercancías importadas temporalmente deben retornar al extranjero en el mismo estado en el que se importaron, es decir, que no deben sufrir ninguna modificación, transformación o cambio, excepto el desgaste normal por el debido uso de las mismas.
- e) No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias.

3.2.4 Convenio Internacional sobre Asistencia Mutua Administrativa para la Prevención, Investigación y Represión de Infracciones Aduaneras (Convenio de Nairobi)

“Este Convenio entro en vigor en mayo de 1980 y es aplicable a lo delitos aduaneros, dentro de la jurisdicción de las administraciones nacionales de aduanas.

Esta dividido en 11 anexos. Como es común en todo convenio de ayuda mutua, el principio sobre el que descansa es el de reciprocidad, conforme al cual cada parte contratante se compromete a dar asistencia a otro, sólo si así lo convienen en el Anexo correspondiente. Los Anexos del I al IX se refieren a los distintos aspectos relacionados con la asistencia mutua, aplicable a todos los bienes, con excepción de los comprendidos en los Anexos X y XI, esto es, a drogas, narcóticos y sustancia psicotrópicas (Anexo X). Así como obras de arte, antigüedades y otras propiedades culturales (Anexo XI).”⁸

3.2.5 Convenio Aduanero relativo al Tránsito Internacional de Bienes (Convenio ITI)

Este Convenio fue hecho en Viena en junio de 1971, no ha entrado en vigor. Fue elaborado con el propósito de adoptar los procedimientos aduaneros a las modalidades planteadas por las nuevas técnicas de transportación de mercancías, particularmente del uso de

⁸ CARVAJAL Contreras, Máximo, Derecho Aduanero. Porrúa, México, 1993, pp. 218-219

contenedores. El propósito fundamental de este Convenio es el permitir a las aduanas llevar a cabo el control de sus operaciones sin ocasionar demoras en el transporte.

3.2.6 Convenio Aduanero sobre Contenedores

Dicho Convenio entro en vigor en diciembre de 1972, tiene como objetivo permitir la importación temporal de contenedores con o sin carga de mercancías, sin el pago de impuesto al comercio exterior. Asimismo, regula las provisiones relativas a las marcas de los contenedores; el procedimiento de importación temporal; especificaciones técnicas y su aprobación.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la titular del Convenio y lo administra la OMA, México no es parte de este Convenio.

3.2.7 Acuerdo de Valoración Aduanera

En la actualidad, existen dos sistemas internacionales relativos a la valoración en aduana de las mercancías importadas: el Convenio sobre el Valor en Aduana de las Mercancías, denominado Definición del Valor de Brúcelas (DVB o 'valor normal' basado en una concepción teórica) que entró en vigor en julio de 1953, y el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo sobre Valoración).

El Acuerdo sobre Valoración sustituyó al DVB. Este nuevo Acuerdo sobre Valoración presenta gran similitud con el Acuerdo sobre Valoración del GATT; al igual que el anterior Acuerdo, el nuevo Acuerdo tiene como objetivo reducir o eliminar las medidas no arancelarias con efectos de restricción o distorsión sobre el comercio internacional, y de someter dichas medidas a una disciplina internacional eficaz, que constituya un sistema de valoración en aduana de mercancías, equitativo, uniforme y neutro que excluya la utilización de valores arbitrarios o ficticios.

3.2.8 Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto)

Fue adoptado en mayo de 1973 y entró en vigor en septiembre de 1974, mismo que fue revisado en 1999. El objetivo es que este Convenio funja como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieren obstaculizar el comercio internacional, por tanto las normas de dicho Convenio están orientadas a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

La revisión que se hizo al Convenio fue en gran medida motivada por el desarrollo tecnológico, así como por la urgente necesidad de hacer aduanas más competitivas y modernas que satisfagan las necesidades de los usuarios. Es así que la OMA puso al día el

Convenio de Kyoto para asegurar las demandas presentes del comercio internacional, adoptando la versión revisada de dicho Convenio como nuevo prototipo de procedimientos modernos y eficaces de las aduanas en el siglo XXI.

El convenio de Kyoto sirvió a México como base para redactar su Ley Aduanera sin embargo México no es parte ni del Convenio ni de la versión revisada del mismo.

Podemos observar que el trabajo de la OMA es constante y que a pesar de ello es difícil alcanzar las necesidades que los usuarios tienen. Cada uno de los Convenios y Acuerdos que la OMA administra tienen como objetivo común agilizar el comercio internacional.

México no es parte de todos los Convenios que administra la OMA sin embargo en la medida de lo posible ha buscado llevar a buen termino las recomendaciones y reglas que como miembro recibe de parte de la OMA, es evidente que falta mucho por hacer en materia aduanera no solo para contribuir en la agilización del comercio internacional sino sobre todo para tener un mayor control aduanero en el país.

CAPITULO IV

SISTEMA ADUANERO EN MEXICO Y CHINA

4.1 Composición del Sistema Aduanero Mexicano

Lo primero es definir que es sistema aduanero, Pedro Trejo Vargas lo define así “... el sistema es aduanero porque se relaciona con la legislación, normatividad y operación, que regula la entrada a territorio nacional de mercancías de comercio exterior y su salida del mismo, a través del control y fiscalización de las unidades administrativas autorizadas que son las aduanas del país”⁹

De acuerdo con la definición anterior y siendo más específicos para el asunto que interesa a nuestra investigación “... el sistema aduanero de México es el conjunto de leyes, acuerdos, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos vinculados lógicamente entre sí, que tienen como objeto regular la actividad del estado y de los usuarios de las aduanas, relacionada con la entrada de mercancías de comercio exterior a nuestro país o su salida del mismo.”¹⁰

De acuerdo con esta definición entendemos entonces que el sistema aduanero está constituido por todas aquellas reglas, normas y demás ordenamientos nacionales relacionados con el comercio exterior y el

⁹ TREJO Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México: practica de las importaciones y exportaciones. SHCP- ISEF, México, 2003, p. 27

¹⁰ Idem.

control del mismo, como son: Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, Ley de la Policía Federal Preventiva y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria mismos que nosotros tratamos dentro del capítulo anterior correspondiente al área jurídica- legal; entre los cuales existe una correlación de sus funciones que coadyuva a evitar contradicciones entre unos y otros.

Existen otros instrumentos o documentos que también participan en esta regulación pero que no crean derechos ni obligaciones para los particulares debido a que no se publicaron en el Diario Oficial de la Federación , es el caso del Manual de Operación Aduanera (MOA) que es aplicado por el personal en las aduanas y debe ser observado puesto que fue establecido en consideración de la legislación nacional que regula y controla el comercio exterior, entiéndase dentro del marco jurídico de la Ley Aduanera, su reglamento y las Reglas de carácter General en Materia de Comercio Exterior, etcétera.

Por tanto consideramos que en este capítulo nos atañe desarrollar lo referente a las aduanas como parte importante del sistema aduanero mexicano, siendo que en estas se desarrolla la parte operativa del sistema.

4.1.2 La aduana antes de 1989 el año de la reforma

Las aduanas del país estaban dirigidas desde el centro del mismo, lo que evitaba que se tuviera un control real de lo que en cada una pasaba, los funcionarios heredaban el puesto entonces las aduanas eran un 'negocio familiar'.

Las aduanas eran verdaderas fortalezas donde importar o exportar era el triunfo de la vida; los trámites eran complicados, la cantidad de pasos a seguir dentro de la aduana ocasionaba que las mercancías permanecieran en aduana por semanas, la corrupción daba lugar a la entrada ilegal de mercancías o bien impedía que otras entraran. A pesar de que se hicieron algunos intentos las cosas no mejoraron.

No es sino hasta la entrada de México a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹¹ cuando en las aduanas mexicanas se nota, aunque casi imperceptible la facilitación de las operaciones aduaneras, gracias a que se le recomendó a México implementar ciertas medidas que dieron lugar a los 'comités de facilitación aduanera' y la Comisión para el Fomento de las Exportaciones (COMPEX), estos permitieron que se dieran los primeros pasos para facilitar los trámites.

Y de no haber sido por las exigencias del libre comercio que demandaba más eficiencia quizá las cosas no habrían cambiado radicalmente, estamos ya en el año de 1986 en donde el Acuerdo

¹¹ Posteriormente ALAC- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) aparece en el escenario internacional, México como país miembro de dicho Acuerdo entra en una dinámica en la cual baja impuestos, firma tratados liberadores de impuestos al Comercio Exterior (TLC's), la nueva dinámica exigía que las murallas infranqueables en las fronteras y puertos nacionales se derribaran. No quiere decir que estábamos cerrados y sin posibilidades de enfrentar los nuevos retos del comercio internacional pero es que a pesar de tener lo mínimo requerido por el GATT, la nomenclatura de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), los regímenes de importación y exportación de la nueva era, puertos aptos para recibir carga contenedorizada, etcétera el trámite para liberar las mercancías seguía siendo lento, pesado y costoso.

Es así que entre los años de 1989 y 1990 se realiza la reforma más importante en materia aduanera en nuestro país encabezada por Francisco Gil, subsecretario de ingresos y sus colaboradores Rubén Aguirre y Luis Manuel Gutiérrez. Esta reforma fue tanto a nivel administrativo como técnico, luchando por eliminar trámites innecesarios y agilizar otros, prescindir de los servicios de vistas, fiscalizadores, etcétera que eran verdaderos nichos de corrupción y entorpecimiento, capacitar a los trabajadores de acuerdo a las necesidades, mejorar las instalaciones físicas de las aduanas.

La más importante de las reformas que se hicieron y de la cual derivaron la mayoría fue "... la redefinición del despacho, para fundamentarlo en el autocumplimiento de las obligaciones 'fiscales y aduaneras' mediante la autodeclaración y revisión aleatoria de

mercancías contra papeles en sólo un 10% de los cargamentos de importación, 1% en los de exportación, 3% en operaciones de maquila. El despacho comenzaría ahora por el pago de los impuestos calculado por el propio interesado a través de su Agente Aduanal, y ya no en la caja de la aduna sino en los bancos...”¹²

Esta reforma dejó ver sus primeros resultados; la recaudación fiscal aumentó y permitió detectar actos fraudulentos de algunos que declararon en contrario al número real de mercancía que transportaban.

Finalmente en el año de 1990 el autodespacho llegó a la Ley Aduanera contemplado en su artículo 29 (permaneció por cinco años continuos en reforma), pero no se notó el avance debido a que había carencia de tecnologías que ya se estaban utilizando en otros países y que eran recomendación de la OMA.

Lo ideal era que este trámite dejara de hacerse de forma manual y se implementaran programas diseñados en computadora y que esto lograra: una velocidad considerable en el trámite, que la corrupción fuese casi imposible y las estadísticas de registro fueran más exactas. Pero como no se tenía el dinero suficiente para absorber tal inversión lo que se hizo fue concesionar el servicio de computo a particulares y fue así que este ideal se materializó, no sólo en lo referente a las mercancías sino que también se vieron beneficiados los viajeros ya

¹² LOERA, Jorge Enrique, “Crónica de la gran reforma aduanera” en Aduanas. Año 3, Núm. 28 Bimestral 2004.

que ellos también realizaban su autodeclaración: ¿qué lleva?, pague el impuesto respectivo de ser el caso y la revisión aleatoria de las maletas; esto quitó de muchos problemas y malos momentos a los viajeros.

Las funciones de los Agentes Aduanales se modificaron; dejaron de vender sus servicios al mejor postor, se establecieron mayores responsabilidades legales para ellos de tal forma que fueran los mejores aliados del fisco y para ello sus servicios se hicieron obligatorios.

Se dio una reorganización administrativa, se disminuyeron considerablemente las múltiples funciones que asumía la Dirección General de Aduanas y se mandó la fiscalización al área de la Auditoría Fiscal, es decir visitas domiciliarias, revisión de pasajeros, revisión en transporte, aplicación de sanciones. El control de personal a la administración correspondiente y la capacitación al INCAFI, el cobro de adeudos al área de Recaudación, etcétera.

Las Aduanas se remodelaron, se quitaron oficinas innecesarias y espacios mal ocupados, dando con ello mayor espacio para las actividades del comercio exterior. Tal es caso de la ubicación de las computadoras y de los sistemas de revisión aleatoria. Se redujo en la medida de lo posible a los empleados y se quitaron los privilegios a los Administradores.

4.1.3 La Aduana de nuestros días

Persiguiendo el objetivo de mejorar y ser reconocida como una de las mejores las autoridades encargadas de la Aduana de México han hecho todo lo posible para que el sistema aduanero no se quede atrás en la modernización e implementación de nuevos procesos, proyectos, tecnologías, etcétera que le permitan brindar un mejor servicio a sus usuarios.

Se han implementado sistemas de control con base en tecnologías de punta, como son: los videos, los rayos X, los rayos gama y el uso del Internet en los trámites, los que en nuestra actualidad forman parte de la cotidianidad en los servicios aduaneros.

El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) implementado en 1989 que brindó buenos resultados siguió hasta llegar al año 2000 con el SAAI M3, la utilización de tecnología como la de estos sistemas ha contribuido a: la facilitación de las operaciones aduaneras, a que México, en la medida de lo posible, aproveche de mejor manera los Tratados Comerciales que ha firmado, y también ha disminuir cada vez más las prácticas de comercio desleal. La Administración General de Aduanas dentro del SAAI M3 ha implementado diversos proyectos de sistemas informáticos entre los que podemos mencionar:

“ ...

✓ Identificación de órdenes de embargo a través del SAAI M3. A fin de eliminar procesos manuales en lo que se refiere a las órdenes de

embargo emitidas a nivel central, con objeto de mejorar la operación del despacho aduanero y llevar un mejor control de la misma, se implementa un mecanismo sistematizado para permitir al personal autorizado introducir y manipular los parámetros necesarios de manera electrónica para identificar una orden de embargo electrónicamente, al momento del despacho.

✓ Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet. Permite sistematizar la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos mediante la página web de la 'Aduana México' con los niveles de seguridad necesarios, que garanticen la confidencialidad de la información, su validación y su oportuna recepción por el personal autorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

✓ ...

✓ Sistema de Control de agentes y Apoderados Aduanales (SCAAA). Lleva el registro de los gafetes que se entregaron a los agentes aduanales, apoderados aduanales, mandatarios, dependientes, etcétera.

✓ Sistema de Control de Almacenes y Recintos Fiscales (SCARF) y Sistema de Control de Recintos Fiscalizados (SCRFIS). Permite a las autoridades aduanales controlar el registro de entradas y salidas de mercancías de comercio exterior en almacenes y recintos fiscales o fiscalizados.

... „13
...

¹³ TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México: Práctica de las importaciones y Exportaciones. ISEF, México, 2005, pp. 48-49

El 30 de enero de 2002 se hicieron nuevas modificaciones a la Ley Aduanera mismas que entraron en vigor el 1 de enero de 2003. “Esta sexta reforma a la Ley se caracterizó por establecer: a) medidas de control y vigilancia para fortalecer la seguridad nacional y la facultad exclusiva de las aduanas en los recintos fiscales y fiscalizados, así como una revisión única de las mercancías; b) medidas para promover la competitividad nacional, destacándose la creación del nuevo Régimen de Recinto Fiscalizado y la creación de reglas de las Empresas Certificadas; c) medidas de simplificación y transparencia de los trámites aduanales; d) así como herramientas para combatir la introducción ilegal de mercancías al país.”¹⁴

Uno de los programas más destacados dentro de esta reforma es el Sistema ValuNet este permite comprobar la veracidad de las operaciones aduaneras cotejándolas con datos como: existencia de operación, cantidad, precio pagado, origen, etcétera todo esto mediante un sistema (base de datos) de referencia de valores de transacciones verificadas y aceptadas.

Hoy en día las exigencias del comercio exterior sobrepasan los límites de los países que se ven en la necesidad de agotar todos sus recursos para no quedarse al margen de la actual dinámica comercial. México no podía ser la excepción y para muestra basten los esfuerzos que se han hecho por modernizar los servicios aduaneros y brindar mejor calidad a sus usuarios; no suficiente con ello se ha considerado la posibilidad de una nueva Ley Aduanera que brinde mayor facilidad al

¹⁴ Ibid, p. 51

comercio exterior y evite confusiones y dilemas entre autoridades, servidores y usuarios.

4.1.4 Dirección General de Aduanas

Dentro de la dinámica liberalizadora del comercio exterior “...en 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales... así que el 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (AGA)...”¹⁵

De esta manera la AGA quedó dentro de la estructura del Sistema de Administración Tributaria (SAT). Tiene un titular en la Administración General, 10 administradores centrales, 48 aduanas y 180 puntos de servicio en los cuales consideramos a las secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

¹⁵ Ibid. p. 44

Sus objetivos son:

- Modernizar el sistema aduanero,
- Combatir el contrabando,
- Mejorar la imagen del servicio aduanero,
- Vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías,
- Tener un control de los transportes que se usan, y
- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades que vigila y coordina esta administración de acuerdo con Andrés Rohode Ponce se dividen así:

- 1) “Entrada y salida del territorio nacional
- 2) Maniobras de carga y descarga
- 3) Depósito obligatorio
- 4) Desaduanamiento
- 5) Control y vigilancia
- 6) Acreditamiento de la legal estancia.”¹⁶

¹⁶ ROHEDE Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano. ISEF, México, 2000, pp. 461-543

4.2 Sistema Aduanero Chino

Retomando la definición que nos brinda Pedro Trejo Vargas sobre sistema aduanero, entendemos que el sistema aduanero chino está compuesto de su Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Inversión Extranjera y la Tarifa Arancelaria, etcétera; así como de sus aduanas que al igual que en México son la parte operativa del sistema.

4.2.1 Las Aduanas de China

Desde mediados del siglo XVII China había gozado de cierta estabilidad hasta principios del siglo XIX en que la administración y el ejército chino fueron perdiendo su eficacia. En este mismo periodo de hundimiento para la estructura china los países occidentales se encontraban en un cambio constante y dinámico en gran medida provocado por la revolución industrial y el nuevo sistema liberal.

China debido a su aislamiento adolecía de un régimen de tratados desiguales impuesto por las potencias occidentales, y este debilitamiento fue bien aprovechado para que estos países declararan puertos francos en territorio chino siendo la soberanía china una simple teoría, ya que eran los europeos los que recaudaban los ingresos aduaneros, en nombre de China.

China ha sido considerada por la historia como una nación comerciante importante y siguiendo una lógica supondríamos que sus

avances en lo referente a comercio exterior y aduanas (como unidades operativas) son excelsos; sin embargo no debemos olvidar los años que China se mantuvo alejada del mundo, lo que ocasionó cierto atraso para responder a la nueva dinámica comercial.

Lo cierto es que esto no fue ni ha sido un impedimento para los proyectos expansionistas de la economía china. Desde que en 1970 inició sus planes de reformas internas con el objetivo de abrir su mercado al exterior y convertir a su economía pasiva en una dinámica, ha ido transformando y perfeccionando su sistema.

Muestra de ello son las reformas a las que se sometió para alcanzar los estándares mínimos para ingresar a la Organización Mundial de Comercio, como lo señaló el subcomisionado de la Administración General de Aduanas de China, Zhao Guanhua "... Las aduanas a todos los niveles en diversas partes del país han estado recibiendo entrenamiento y educación en los últimos años para mejorar su sentido de servicios y afrontar los desafíos luego del ingreso a dicha organización... Y añadió que las leyes y reglamentos relacionados deberán ser perfeccionados sobre la base de grandes trabajos ya realizados por las Aduanas Chinas y la promulgación para la complementación de la Ley Aduanera el 01 de enero de este año (2001). Las reglas revisadas de la Ley Aduanera son idénticas a las de la OMC..."¹⁷

¹⁷ Diario del pueblo 16 agosto 2001
http://spanish.people.com.cn/spanish/200212/06/sp20021206_59925.html

En lo que se refiere a la parte física o más concretamente a las instalaciones en las aduanas chinas hoy en día, según Simon Levy “...China cuenta ya con una súper estructura en sus puertos que le permiten mover millones de contenedores anualmente...”.¹⁸ Sin embargo al hablar de la legislación opina que “... el sistema aduanal también ha ido depurándose y cada vez es menos burocrático...” entendemos entonces que en este sentido aún queda mucho por hacer para que las aduanas chinas no sólo tengan la mejor estructura sino también uno de los mejores y sencillos sistemas de control en aduanas.

4.2.2 Legislación China

Aunque la legislación china se ha ido adaptando a los compromisos que adquirió con la OMC, lo cierto es que hasta este momento el proceso de generación de las leyes y la existencia de normas de otro tipo o bien de rango menor hacen que todo el sistema legislativo adolezca de una falta de transparencia. Sin olvidar que aún prevalecen factores idiomáticos que limitan la comunicación con el exterior, es decir que no es fácil conocer las reglas y leyes chinas, ya que sólo algunas se traducen al inglés, además de esto existen legislaciones provinciales y las reglas aduanales quedan sometidas a estas y no a las dictadas por el Estado.

¹⁸ SÁNCHEZ López, Antonio “Imposible llegar a China sin planeación logística” en T21, año 7 vol. 7, Enero 2006, p. 40

La legislación involucrada en el comercio exterior y en el control aduanero en China está estrechamente relacionada con los Derechos de Propiedad Intelectual, son algunas de las leyes que si están traducidas al inglés (aunque no puedes consultarlas). En septiembre de 1994 China inició su protección de los derechos de propiedad intelectual en las zonas fronterizas, de ahí que las aduanas chinas han establecido un perfecto sistema jurídico de protección de los derechos de propiedad intelectual, que abarca la verificación y autorización de las declaraciones aduaneras, la verificación y examen de los productos importados y exportados, retención y sanción de los productos violadores de derechos, sanción de los importadores y exportadores ilegales y retención de las mercancías violadoras de derechos.

Las leyes involucradas son las siguientes:

- ✓ Ley de Comercio Exterior,
- ✓ Legislación sobre el Intercambio de Productos en Comercio Exterior,
- ✓ Regulación sobre el Impuesto al Valor Agregado,
- ✓ Legislación para la Solución de Controversias de Comercio Exterior,
- ✓ Ley de Propiedad Intelectual,
- ✓ Ley de Inversión Extranjera,
- ✓ Tarifa Arancelaria,
- ✓ Ley Criminal de la República Popular de China (Prevé crímenes contra la propiedad intelectual),

- ✓ Regulaciones Penales en las Aduanas de la República Popular China (Trata lo relacionado con la protección intelectual),
- ✓ Reglas de las Aduanas de la Republica Popular China para implementar la regulación con respecto a la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual.

Más allá de proteger estas leyes se convierten en una verdadera barrera para quienes tienen interés en exportar a China, no sólo porque no estén traducidas sino además porque no son claras y no se tiene la certeza de que se cumpla con todas las reglas necesarias (hay aduanas que requieren más papeleo que otras).

A. Ley de Comercio Exterior: Esta Ley fue formulada con miras a la expansión comercial y a la concertación de tratados internacionales que impulsaran el desarrollo de la economía. Esta Ley no relega a sus nacionales de la actividad comercial por el contrario los procura y favorece ya que los chinos pueden celebrar o concertar relaciones con zonas económicas distinta a la suya en igualdad de condiciones e incluso bajo la cláusula de nación más favorecida. Esta ley aplica a lo referente a aspectos de propiedad intelectual si algo le preocupa al Estado es que se le afecte en cuanto a la importación de tecnologías, esta ley regula que la tecnología que entra al territorio chino no perjudique sus intereses.

B. Legislación sobre el Intercambio de Productos en Comercio Exterior

4.2.3 Aduana China

Es una agencia estatal que supervisa y maneja todas las llegadas y salidas de las aduanas nacionales. Esta organizada en una estructura tripartita: Administración General de Aduanas (incluyendo las unidades subordinadas como Guangdong, las subadministraciones aduanales, la oficina de supervisión de la Administración General de Aduanas en Tianjin, la oficina de supervisión de la Administración General de Aduanas en Shanghai), las 41 casas aduanales regionales y las 313 casas aduanales.

La Administración General de Aduanas es la unidad más alta de supervisión de la Aduana China y esta bajo la jurisdicción del Consejo de Estado.

Los esfuerzos de la Aduana China están delineados bajo los preceptos de: salvaguardar, servir a los intereses de la economía nacional y promover el desarrollo social.

La Aduana China está comprometida con los siguientes mandatos: control de entrada y salida de medios de transporte de bienes, personas, artículos, correo, etcétera; recoger los impuestos y pago en aduanas, combatir los ilícitos aduaneros, elaborar las estadísticas aduanales (importaciones y exportaciones), aduanas extranjeras.

CAPITULO V

EL ACUERDO ADUANERO

5.1 Voluntad, elemento indispensable para la firma de un tratado

El elemento primordial para considerar la elaboración de la propuesta para un tratado es la mutua voluntad de las partes, es decir que exista un interés de ambos.

Tras los años de auge y constante mención de China como miembro de la OMC y como la nueva posible potencia, etcétera, en el escenario internacional y con el interés de México por estrechar sus relaciones con el país asiático en el año 2004 se planteó la posibilidad de lograr un Acuerdo Aduanero. En un primer momento parecía una propuesta excelente y que no debía dejar pasarse, sin embargo todo quedó en el intercambio de propuestas, aunque no se descartaba la posibilidad de concretarlas. Pero de esto han pasado 2 años y parece que efectivamente sólo se quedó en pláticas cordiales.

A pesar de que en diferentes medios informativos y algunas conferencias, representantes chinos, hablan de un interés y de crear una complementariedad entre México y China, las estadísticas chinas muestran una realidad diferente y desfavorable para nuestro país, México no figura dentro de los principales socios comerciales de China.

Este país si ocupa un lugar en las estadísticas mexicanas (nada menos que el tercero), por ello y, aunque en mayor o menor medida existe un interés por estabilizar las relaciones bilaterales.¹⁹

Por los hechos mencionados en el capítulo III de este trabajo nos queda claro que existe voluntad por parte de ambos países para fortalecer y estabilizar su relación, pero tenemos que considerar los elementos que impiden que esta voluntad se manifieste plenamente.

5.1.2 Realidades

Son dos países con historias diferentes, sus procesos de liberalización económica se dieron en momentos y circunstancias internas particulares, cada cual los enfrentó de forma diferente, arbitrariamente podemos decir, que México se descontroló y a cada acción reacciono sin dar tiempo a analizar los pros y los contras, por su parte China se dio tiempo y llevo un proceso más cauteloso, aunque tardado.

La cultura de cada uno influye en sus relaciones, el realizar negocios con los chinos es todo un proceso, existen muchos detalles que cuidar, quizá el más significativo es la puntualidad. Detalles que por la prisa y la cotidianeidad son imperceptibles para nosotros, para ellos son puntos a favor o en contra en el momento de decidir hacer o no negocios. Para concretar un negocio con chinos no basta con saber las leyes y los trámites, además de ello tener conocimiento de su

¹⁹ SALDAÑA, Ivette y Becerril Isabel, "Silenciosa Conquista comercial de Asia" en El Financiero. Economía, Mercados, Informe Especial, México, Septiembre 2004.

cultura que se expresa en contextos y circunstancias dentro de la negociación. Estudiosos de China como Simon Levy-Dabaa y Enrique Dussel aseguran que es importante para aquellos que deseen hacer negocios en China, aprender el lenguaje de los comerciantes: el mandarín, como signo de respeto y consideración hacia sus homólogos.

El principal problema es el idioma, el chino no es fácil y por tanto las traducciones son deficientes, y por la misma razón muchas de las leyes, reglamentos o información no la encuentras traducida y sólo puedes consultar en su lenguaje original. Así que la gran mayoría de quienes realizan negocios con chinos no aprenden ninguno de sus idiomas (chino o mandarín) sino que consiguen intérpretes.

Ante estos obstáculos para obtener toda la información, no podemos tener la certeza de conocer todos los requisitos que se deben cumplir para que una mercancía salga o entre de China sin problemas; el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) tiene oficinas en Beijing y Shanghai para promover y contactar a los empresarios de ambos países y brindarles el apoyo para llevar a buen fin los negocios, sin embargo la información que proporcionan es insuficiente. Lo preocupante es que si BANCOMEXT que es el principal enlace de información, no está funcionando como debería; todo interés empresarial corre el riesgo de truncarse por la falta de información.

Sin olvidar que las aduanas mexicanas dejan mucho que desear, los trámites son tediosos, tardados y en muchos casos ambiguos dando

con esto lugar a las propinas, es decir, a la corrupción y en el peor de los casos al contrabando que son formas de liberarse de los trámites. La falta de tecnología es otro motivo que impide que las aduanas resulten eficientes en las revisiones y despacho de mercancías; si consideramos que la infraestructura no es la adecuada en todas las aduanas entendemos entonces el porque del congestionamiento de mercancías y aunado a esto la carencia de logística en transporte multimodal retarda la salida de la aduana y la llegada al destino final.²⁰

Por su parte las Aduanas chinas cuentan con mejor infraestructura²¹ y esto les permite mover mayor cantidad de contenedores y con mayor eficiencia los conducen a su lugar de destino. En cuanto a los trámites hay ciertas dificultades, se cuida mucho lo respectivo a la propiedad intelectual²²- tema delicado-, siendo China uno de los principales países a nivel mundial fuente de productos 'piratas'- ilegales. Cuando en las aduanas mexicanas esto es algo que no se cuida a detalle salvo que el perjudicado denuncie el acto y la violación al Derecho de Propiedad Intelectual de lo contrario pasa inadvertido.

La Administración General de Aduanas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) en su dinámica de transformar las aduanas mexicanas han propuesto y desarrollado varios proyectos uno de los que ya funciona es el de Aduana Modelo, los nuevos proyectos son:

²⁰ Revisar el capítulo IV

²¹ Revisar capítulo IV apartado 4.2.1 Las aduanas de China

²² Revisar capítulo IV apartado 4.2.2 Legislación China

- Recintos Fiscalizados Estratégicos,
- Aduanas Electrónicas,
- Aduanas sin Papeles,
- Conferir facultades a la autoridad aduanera respecto de la protección de la propiedad intelectual o derechos reservados.

Las propuestas están ahí, el problema es que existen o se presentan muchas dificultades para poner en marcha la ‘prueba piloto’ de los proyectos; además el desconocimiento mutuo tanto entre aduanas como entre proyectos impide que se identifiquen las similitudes que bien pueden coadyuvar a simplificar los procesos de revisión y agilizar el transporte de las mercancías.

5.1.2.1 Ideales

El principal ideal que México pretende alcanzar con el Acuerdo Aduanero es la erradicación del contrabando o cuando menos una considerable disminución del mismo.²³

Si este Acuerdo funciona, brinde a México mayor seguridad en el intercambio comercial y ayude a cuidar su industria nacional.

China espera que sus productos entren a nuestro mercado sin tantas complicaciones y pagos de aranceles. México espera lo mismo, si consideramos que China entró a la OMC como un país en vías de

²³ SALDAÑA, Ivette, “En septiembre, primera ronda de negociaciones México-China” en El Financiero. Economía, México, Agosto 2004.

desarrollo y que la recaudación aduanera es parte importante en el ingreso de los países en vías de desarrollo, bien pueden utilizar este precedente como argumento para actuar en reciprocidad.

Indudablemente que el intercambio de propuestas para el Acuerdo Aduanero consideró la realidad que ambos países enfrentan en materia comercial y específicamente en materia aduanera, si este intercambio a pesar de que han pasado dos años no ha dado lugar a las sesiones de discusión, es porque hay mucho más que considerar y discutir al interior de cada propuesta.

5.1.3 Acuerdo Aduanero

El Acuerdo que se busca es aquel que permita el intercambio de información; que permita prevenir y sancionar delitos aduaneros, y al mismo tiempo esto agilice el paso de mercancías en aduanas dentro de un marco de legalidad.

¿De qué forma se van a resolver los problemas de idioma y cultura?

¿Hasta que punto se puede considerar que la información aduanera es o no de seguridad nacional?

¿Cuáles son las verdaderas facilidades que brindan ambos países para dar forma y consolidar su propuesta?

Son muchos puntos a considerar, lo cierto es que la idea es aún incierta y le falta mucho que reforzar. Para que este Acuerdo funcione

acorde con los ideales que se han fincado a su alrededor, es necesario que las condiciones al interior de los países involucrados sean óptimas y adecuadas para sí mismos.

En el caso de México la recomendación es dejar que los proyectos que se han propuesto en la AGA se desarrollen y analicen los resultados. Que se logre la transformación interna en el sistema aduanero para que esta sea el respaldo y la base del Acuerdo Aduanero. Si estos proyectos que pretenden una modernización tecnológica y por tanto administrativa de las aduanas se analizan cuidadosamente y se rediseñan para mejorar, las aduanas mexicanas estarán listas para enfrentar cualquier reto.

Si el principal requerimiento para entrar a territorio chino es no infringir las leyes de propiedad intelectual, debe ponerse en marcha la prueba piloto del programa para conferir facultades a la autoridad aduanera respecto a la protección de la propiedad intelectual o derechos reservados en las aduanas mexicanas para que este punto se considere en la propuesta y la industria nacional mexicana no quede a la deriva por falta de protección en esa área.

Aventurarse en un acuerdo de este tipo sin considerar las carencias que presentan las aduanas mexicanas sería poner en bandeja de plata a la industria nacional, y más allá de lograr una complementariedad comercial con China, México lograría para sí un deterioro en su ya de por sí desgastada economía nacional.

En las propuestas que se intercambiaron para el Acuerdo Aduanero se planteaba la utilización de un rastreo satelital de la mercancía desde su país de origen hasta su país de destino final, con el objetivo de evitar el desvío de mercancía o la posibilidad de fraguar algún tipo de contrabando, para lograr dicho objetivo sería necesario un intercambio de información; por último la cooperación entre las aduanas de ambos países daría la pauta para tener un mayor control, actuar a tiempo y debidamente ante un posible acto de contrabando. Esta misma idea está contemplada en uno de los proyectos propuestos en la AGA, por lo que es oportuno considerar desarrollar la prueba piloto en las aduanas mexicanas y ver su resultado; funciona si/ no, analizar las causas de dichos resultados, qué se necesita mejorar; lo importante es partir de la realidad aduanera mexicana.

Podemos concluir que la solución al contrabando de productos chinos y los problemas de ilícitos aduaneros no depende únicamente de las acciones que se realicen conjuntamente con China sino en gran medida de las acciones internas que se lleven a cabo para satisfacer las necesidades de nuestra realidad en materia aduanera. El problema de productos chinos no depende exclusivamente de las aduanas y sus autoridades; que pasa con los productos que se encuentran en el mercado de forma legal, por lógica en tanto haya quien compre habrá quien produzca.

El Acuerdo Aduanero debe pensarse únicamente como un instrumento de complementación que permita un control aduanero específico.

5.1.4 Impactos del Acuerdo Aduanero México – China

La firma del Acuerdo Aduanero traerá consecuencias para ambos países, la clasificación de benéficas o perjudiciales será dada por cada uno de los países según repercuta en sus intereses.

a) Impacto en el Comercio Exterior de México

Mayor afluencia de productos chinos en el mercado nacional que aunque cumpliendo con las cuotas debidas, dicha recaudación no sería equiparable a las pérdidas que su presencia representaría en la economía nacional y su eminente repercusión en la industria nacional – ya de por si deteriorada-.

Si los productos chinos por todos sus ofrecimientos resultan más interesantes y costeables para las industrias establecidas en México, las importaciones que nuestro país hace de algunos de sus socios comerciales podrían verse afectadas e incluso disminuidas.

La popularidad de los productos chinos en el mercado mexicano podría ocasionar el desplazamiento de la producción de otras mercancías, incluso nacionales; los productores están interesados en que su mercancía se venda, si la que hasta ahora hacen no se vende en la misma proporción que antes la solución es innovar, y una forma de hacerlo es producir lo que se vende. ¿Acaso México está en riesgo de convertirse en país maquilador de China y sus productos?

Si México negocia bien, es decir sin descuidar ni ceder en sus intereses y exige los derechos que le confiere la firma de un acuerdo, se puede esperar alcanzar los ideales de los cuales partió para intercambiar propuestas con China. Puede lograr que más productos mexicanos se vendan en el mercado chino con excelentes oportunidades de comercialización.

La funcionalidad del acuerdo puede ofrecer a México la oportunidad de buscar otro acuerdo de la misma naturaleza con otro país –socio o no– con el cual tenga alguna situación similar. No es que China sea la mejor oportunidad para desarrollar una prueba piloto, pero de funcionar con un país tan complicado, las posibilidades para con otros son mayores.

Las ventajas que se esperen o se pretendan con este acuerdo en gran medida se lograrán si la negociación que haga México tiene como objetivo su beneficio y como punto de partida la transformación interna de sus aduanas. Si la plataforma de negociación mexicana es el adecuado funcionamiento de sus aduanas y la simplificación de su Ley Aduanera, podemos esperar beneficios del acuerdo.

b) Impactos en el Comercio Exterior Chino

El primero y obviamente más notorio sería el aumento en sus exportaciones, y no sólo en productos de primera utilidad o necesidad –zapatos, vestido, juguetes– sino en productos que requieren de mayor calidad y especificidad – electrónicos-. En las negociaciones buscarán

incluir la mayor cantidad de productos para diversificar no sólo su mercado sino también su producción.

Si tomamos en cuenta que México es considerado como el puente entre mercados, una mayor presencia de productos chinos en México, significaría la oportunidad de que los chinos diversifiquen sus destinos de exportación.

Si todos o casi todos los productos chinos están rastreados y controlados sus oportunidades de practicar un comercio triangulado con los Estados Unidos de América o con algún otro país se verían reducidos o eliminados y eso sería traducido en una disminución de sus ganancias; ¿Esta disminución sería subsanada por un incremento en la venta de productos legales en México?

Ciertamente que el desarrollo económico de China en los últimos años ha sido incomparable e incomprensible, las explicaciones y suposiciones involucran diferentes aspectos; la firma de un acuerdo de esta índole con uno de los principales países en el comercio internacional significa una gran oportunidad pero si China descuida sus jugadas puede caerse de golpe y perder.

c) Impactos al Derecho Aduanero Mexicano

De acuerdo a la definición que ofrecimos en el Capítulo I de Control Aduanero, la entrada en vigor del Acuerdo Aduanero sería motivo de

estricto cumplimiento de las acciones realizadas por las autoridades aduaneras en las aduanas.

Si las autoridades involucradas llegaran a considerar que para un mejor entendimiento con China se tuviera que reformar tanto la Ley Aduanera como su Código, ¿podría esto traducirse en una decisión precipitada y tomada fuera de tiempo?, ¿México está listo para esta reforma?

Retomemos aquello de que uno de los puntos primordiales para que los productos entren a territorio chino es que cumplan con lo referente a Derecho de Autor y de Propiedad Intelectual; México no tiene nada que se le acerque, no hay una cultura que fomente la protección de esos derechos, no hay una definición de piratería o robo de intelecto que permita sancionar... es un hueco jurídico en el que hasta este momento no se ha logrado nada. China si cuenta con dicha protección, ¿acaso no buscará ventaja en ello? No podemos comprometernos a dar y/ o cumplir con algo que no tenemos ni conocemos, esta disparidad nos impediría cumplir con lo pactado.

CONCLUSIONES

1. Las carencias o la falta de homogeneidad en conceptos como el de piratería y contrabando entorpece la clasificación y sanción de los delitos aduaneros; porque no se tiene un criterio uniforme para saber cuando es o no delito.
2. El trabajo internacional de la OMA de nada sirve si las legislaciones aduaneras nacionales no se adecuan a las necesidades y participan en los acuerdos internacionales en materia aduanera.
3. La legislación aduanera nacional mexicana es complicada y confusa, por lo que es evidente que necesita una actualización.
4. La relación bilateral México- China a pesar de que ya son varios años de mantenerla, es aún hoy en día inestable en el sentido de que las bases sobre las que se sustenta son momentáneos y efímeros encuentros, no son sólidas o cuando menos no son satisfactorias para edificar la relación bilateral.
5. En nada favorece a México tener intercambio comercial con 'el gigante asiático' si su balanza comercial es deficitaria. Se necesita que el gobierno apoye a los empresarios que están interesados en el mercado chino y que juntamente busquen las

mejores formas para posicionarse firmemente en dicho mercado. México necesita una complementariedad práctica y no teórica.

6. El sistema aduanero mexicano necesita urgentes reformas que eliminen la burocracia y la corrupción, necesita hacer mejor uso de tecnología que lo haga eficiente y deshacerse de trámites innecesarios. Los proyectos que propone la Administración General de Aduanas son un buen ejemplo de que hay posibilidades de agilizar la entrada y salida de las mercancías sin que ello signifique deficiencia en las revisiones o en el cumplimiento de las reglas.
7. Respecto del sistema aduanero chino no hay suficiente información en español o en inglés, de acuerdo con lo que encontramos la legislación sobre propiedad intelectual y derechos de autor que ellos aplican a los productos que pretenden ingresar a su país es posiblemente el freno fuerte para cualquier competencia.
8. De acuerdo con lo revisado, la hipótesis planteada se pudo comprobar. Porque mediante la información consultada hemos podido observar que el problema del contrabando de productos chinos en México no tiene sus raíces en la inexistencia de un Acuerdo Aduanero sino en los propios y particulares problemas que enfrentan las aduanas y en general en la falta de un sistema aduanero eficiente y adecuado a las necesidades comerciales.

9. Si el Acuerdo Aduanero se firma sobre las bases de una legislación aduanera eficaz, con una congruencia en las disposiciones de la OMA y sin perder de vista los intereses nacionales puede ser una promesa benéfica para México, el primero de ellos sería conservar la relación en los mejores términos diplomáticos, evitar que la mercancía china se introduzca de forma ilegal y por lugares distintos a las aduanas, tener un control sobre los productos chinos que se venden, dejar en claro las reglas que se deben cumplir para la entrada de productos chinos evitando que ante la confusión o la falta de claridad se ostente un incumplimiento, y puede ser el modelo para negociar con otros países asiáticos de importancia en el ámbito comercial.

10. La información es poca y poco confiable (debido a la traducción), pocos son los especialistas en China ¿por qué no consultarlos?, e incluso ver hacia las universidades sus seminarios de estudios, sus proyectos, sus académicos... tratar a China es complejo, se requiere de estudiosos en el tema para desarrollar una propuesta desde varios ángulos que cubra las necesidades de nuestro país.

PROPUESTAS

Se propone:

- Poner en practica los programas que se tienen diseñados, no en un sentido de prueba-error; estos programas han sido diseñados por usuarios y autoridades involucradas en el control aduanero. Se debe tener en cuenta en qué Aduana se pone el programa piloto, ya que cada Aduana tiene características propias. No se requiere, que se diseñe un programa para cada Aduana sino que los resultados se evalúen a partir del lugar de prueba.
- Fomentar el resurgimiento de una importante industria nacional, no únicamente con incentivos económicos sino con incentivos de presencias y resultados.
- Rescatar las empresas aún mexicanas y brindar apoyo real a aquellas que están desarrollándose -no changarros- sino aquellas que tengan un programa de crecimiento y proyección.
- Intensificar los trabajos de publicidad a favor de: 'No a la piratería'.

- Contrarrestar el comercio ambulante que bien puede denominarse comercio de piratería -considerando nuestra definición-.

- Buscar soluciones internas en cuanto a la legislación aduanera y al sistema aduanero antes de firmar el Acuerdo Aduanero con China para que se evite considerar al Acuerdo como solución inmediata al contrabando.

- Discutir la propuesta cuantas veces sea necesario y que no sólo se incluya a autoridades sino a quienes ya han tenido alguna experiencia de comercio en el mercado chino.

BIBLIOGRAFIA

- BASALDUA, Ricardo Xavier, Introducción al Derecho Aduanero. Abeledo- Perrot, Argentina, 1988.
- CARVAJAL Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa. México, 1985.
- CHAVARIN Hoyos, Jorge Antonio, Investigación sobre una eventual zona de libre comercio México- China. México, 2004. Tesis de Licenciatura (Derecho)
- CONNELLY, Marisela y CORNEJO Bustamante, Romer, China- América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones. COLMEX, México, 1992
- GONZALEZ Chávez, Sergio, La necesidad de un mejoramiento en las aduanas para evitar la introducción de mercancía ilegal al territorio nacional. México, 2002. Tesis de Licenciatura (Derecho)
- NEME Castillo, Omar, La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos, Porrúa. México 2006
- PARDINAS, Felipe, Relaciones diplomáticas entre México y China 1898-1948. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1982.
- STORY, Jonathan, China: cómo transformará los negocios, los mercados y el nuevo orden mundial. Mc Graw Hill. Madrid 2004.
- SZEKELY SHLAEPFER, Emilia V., Relaciones políticas, económicas y socioculturales entre China y México 1994-2004. México 2007. Tesis Licenciatura (RRII).

- TALAVERA Castillo, Javier, Problemática actual de la modernización del sistema aduanero en México. México, 2002. Tesis de Licenciatura (RRII)
- TREJO Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México. SHCP-ISEF, México, 2003.
- URBINA Nandayapa, Arturo, Los delitos fiscales en México tomo II. Sicco, México, 1997.
- VARGAS López, Sandra, El sistema aduanero mexicano y la Organización Mundial de aduanas. México 2005. Tesis de Licenciatura (RRII)
- VIDAL Albarracín, Héctor Guillermo, Delito de contrabando. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1980.
- WITKER, Jorge, Derecho tributario Aduanero. México, 1993.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Aduanera 2006.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de la Ley Aduanera 2006.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2002, 2003, 2004 y 2005 (Diario Oficial de la Federación).
- Resolución Miscelánea de Comercio Exterior 1997, 1998, 199 y 2000 (Diario Oficial de la Federación).
- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios.
- Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

HEMEROGRAFIA

- “Crónica de la gran reforma aduanera, para lidiar con el libre comercio y otras cosas”, en Eje del Comercio Exterior Aduanas. CAAAREM Año 3, Núm. 28, Bimestre 2004, LOERA, Jorge Enrique.
- “La aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional”, en Comercio Exterior. BANCOMEXT, Vol. 54, Núm. 2, Febrero 2004, México, CERDIO, Máximo.
- “México y China entre la buena voluntad y la competencia” en Foro Internacional, COLMEX, octubre-diciembre, 2001, ROMER Cornejo, Alejandro.
- “Proponen agentes aduanales herramientas contra piratería”, en T21, Año 7, Vol. 76, Diciembre 2005, JUAREZ, Pilar.
- “Apuesta Aduanas por recintos fiscalizados estratégicos”, en T21, Año 7, Vol. 76, Diciembre 2005, SANCHEZ López Antonio.
- “Imposible llegar a China sin planeación logística”, en T21, Año 7, Vol. 77, Enero 2006
- El Financiero entre el periodo de 2003- 2005.

CAPITULO IV

SISTEMA ADUANERO EN MEXICO Y CHINA

4.1 Composición del Sistema Aduanero Mexicano

Lo primero es definir que es sistema aduanero, Pedro Trejo Vargas lo define así “... el sistema es aduanero porque se relaciona con la legislación, normatividad y operación, que regula la entrada a territorio nacional de mercancías de comercio exterior y su salida del mismo, a través del control y fiscalización de las unidades administrativas autorizadas que son las aduanas del país”¹

De acuerdo con la definición anterior y siendo más específicos para el asunto que interesa a nuestra investigación “... el sistema aduanero de México es el conjunto de leyes, acuerdos, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos vinculados lógicamente entre sí, que tienen como objeto regular la actividad del estado y de los usuarios de las aduanas, relacionada con la entrada de mercancías de comercio exterior a nuestro país o su salida del mismo.”²

De acuerdo con esta definición entendemos entonces que el sistema aduanero está constituido por todas aquellas reglas, normas y demás ordenamientos nacionales relacionados con el comercio exterior y el

¹ TREJO Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México: practica de las importaciones y exportaciones. SHCP- ISEF, México, 2003, p. 27

² Idem.

control del mismo, como son: Ley Aduanera, Código Fiscal de la Federación, Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, Ley de la Policía Federal Preventiva y Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria mismos que nosotros tratamos dentro del capítulo anterior correspondiente al área jurídica- legal; entre los cuales existe una correlación de sus funciones que coadyuva a evitar contradicciones entre unos y otros.

Existen otros instrumentos o documentos que también participan en esta regulación pero que no crean derechos ni obligaciones para los particulares debido a que no se publicaron en el Diario Oficial de la Federación , es el caso del Manual de Operación Aduanera (MOA) que es aplicado por el personal en las aduanas y debe ser observado puesto que fue establecido en consideración de la legislación nacional que regula y controla el comercio exterior, entiéndase dentro del marco jurídico de la Ley Aduanera, su reglamento y las Reglas de carácter General en Materia de Comercio Exterior, etcétera.

Por tanto consideramos que en este capítulo nos atañe desarrollar lo referente a las aduanas como parte importante del sistema aduanero mexicano, siendo que en estas se desarrolla la parte operativa del sistema.

4.1.2 La aduana antes de 1989 el año de la reforma

Las aduanas del país estaban dirigidas desde el centro del mismo, lo que evitaba que se tuviera un control real de lo que en cada una pasaba, los funcionarios heredaban el puesto entonces las aduanas eran un 'negocio familiar'.

Las aduanas eran verdaderas fortalezas donde importar o exportar era el triunfo de la vida; los trámites eran complicados, la cantidad de pasos a seguir dentro de la aduana ocasionaba que las mercancías permanecieran en aduana por semanas, la corrupción daba lugar a la entrada ilegal de mercancías o bien impedía que otras entraran. A pesar de que se hicieron algunos intentos las cosas no mejoraron.

No es sino hasta la entrada de México a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)³ cuando en las aduanas mexicanas se nota, aunque casi imperceptible la facilitación de las operaciones aduaneras, gracias a que se le recomendó a México implementar ciertas medidas que dieron lugar a los 'comités de facilitación aduanera' y la Comisión para el Fomento de las Exportaciones (COMPEX), estos permitieron que se dieran los primeros pasos para facilitar los trámites.

Y de no haber sido por las exigencias del libre comercio que demandaba más eficiencia quizá las cosas no habrían cambiado radicalmente, estamos ya en el año de 1986 en donde el Acuerdo

³ Posteriormente ALAC- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) aparece en el escenario internacional, México como país miembro de dicho Acuerdo entra en una dinámica en la cual baja impuestos, firma tratados liberadores de impuestos al Comercio Exterior (TLC's), la nueva dinámica exigía que las murallas infranqueables en las fronteras y puertos nacionales se derribaran. No quiere decir que estábamos cerrados y sin posibilidades de enfrentar los nuevos retos del comercio internacional pero es que a pesar de tener lo mínimo requerido por el GATT, la nomenclatura de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), los regímenes de importación y exportación de la nueva era, puertos aptos para recibir carga contenedorizada, etcétera el trámite para liberar las mercancías seguía siendo lento, pesado y costoso.

Es así que entre los años de 1989 y 1990 se realiza la reforma más importante en materia aduanera en nuestro país encabezada por Francisco Gil, subsecretario de ingresos y sus colaboradores Rubén Aguirre y Luis Manuel Gutiérrez. Esta reforma fue tanto a nivel administrativo como técnico, luchando por eliminar trámites innecesarios y agilizar otros, prescindir de los servicios de vistas, fiscalizadores, etcétera que eran verdaderos nichos de corrupción y entorpecimiento, capacitar a los trabajadores de acuerdo a las necesidades, mejorar las instalaciones físicas de las aduanas.

La más importante de las reformas que se hicieron y de la cual derivaron la mayoría fue "... la redefinición del despacho, para fundamentarlo en el autocumplimiento de las obligaciones 'fiscales y aduaneras' mediante la autodeclaración y revisión aleatoria de

mercancías contra papeles en sólo un 10% de los cargamentos de importación, 1% en los de exportación, 3% en operaciones de maquila. El despacho comenzaría ahora por el pago de los impuestos calculado por el propio interesado a través de su Agente Aduanal, y ya no en la caja de la aduna sino en los bancos...”⁴

Esta reforma dejó ver sus primeros resultados; la recaudación fiscal aumentó y permitió detectar actos fraudulentos de algunos que declararon en contrario al número real de mercancía que transportaban.

Finalmente en el año de 1990 el autodespacho llegó a la Ley Aduanera contemplado en su artículo 29 (permaneció por cinco años continuos en reforma), pero no se notó el avance debido a que había carencia de tecnologías que ya se estaban utilizando en otros países y que eran recomendación de la OMA.

Lo ideal era que este trámite dejara de hacerse de forma manual y se implementaran programas diseñados en computadora y que esto lograra: una velocidad considerable en el trámite, que la corrupción fuese casi imposible y las estadísticas de registro fueran más exactas. Pero como no se tenía el dinero suficiente para absorber tal inversión lo que se hizo fue concesionar el servicio de computo a particulares y fue así que este ideal se materializó, no sólo en lo referente a las mercancías sino que también se vieron beneficiados los viajeros ya

⁴ LOERA, Jorge Enrique, “Crónica de la gran reforma aduanera” en Aduanas. Año 3, Núm. 28 Bimestral 2004.

que ellos también realizaban su autodeclaración: ¿qué lleva?, pague el impuesto respectivo de ser el caso y la revisión aleatoria de las maletas; esto quitó de muchos problemas y malos momentos a los viajeros.

Las funciones de los Agentes Aduanales se modificaron; dejaron de vender sus servicios al mejor postor, se establecieron mayores responsabilidades legales para ellos de tal forma que fueran los mejores aliados del fisco y para ello sus servicios se hicieron obligatorios.

Se dio una reorganización administrativa, se disminuyeron considerablemente las múltiples funciones que asumía la Dirección General de Aduanas y se mandó la fiscalización al área de la Auditoría Fiscal, es decir visitas domiciliarias, revisión de pasajeros, revisión en transporte, aplicación de sanciones. El control de personal a la administración correspondiente y la capacitación al INCAFI, el cobro de adeudos al área de Recaudación, etcétera.

Las Aduanas se remodelaron, se quitaron oficinas innecesarias y espacios mal ocupados, dando con ello mayor espacio para las actividades del comercio exterior. Tal es caso de la ubicación de las computadoras y de los sistemas de revisión aleatoria. Se redujo en la medida de lo posible a los empleados y se quitaron los privilegios a los Administradores.

4.1.3 La Aduana de nuestros días

Persiguiendo el objetivo de mejorar y ser reconocida como una de las mejores las autoridades encargadas de la Aduana de México han hecho todo lo posible para que el sistema aduanero no se quede atrás en la modernización e implementación de nuevos procesos, proyectos, tecnologías, etcétera que le permitan brindar un mejor servicio a sus usuarios.

Se han implementado sistemas de control con base en tecnologías de punta, como son: los videos, los rayos X, los rayos gama y el uso del Internet en los trámites, los que en nuestra actualidad forman parte de la cotidianeidad en los servicios aduaneros.

El Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) implementado en 1989 que brindó buenos resultados siguió hasta llegar al año 2000 con el SAAI M3, la utilización de tecnología como la de estos sistemas ha contribuido a: la facilitación de las operaciones aduaneras, a que México, en la medida de lo posible, aproveche de mejor manera los Tratados Comerciales que ha firmado, y también ha disminuir cada vez más las prácticas de comercio desleal. La Administración General de Aduanas dentro del SAAI M3 ha implementado diversos proyectos de sistemas informáticos entre los que podemos mencionar:

“ ...

✓ Identificación de órdenes de embargo a través del SAAI M3. A fin de eliminar procesos manuales en lo que se refiere a las órdenes de

embargo emitidas a nivel central, con objeto de mejorar la operación del despacho aduanero y llevar un mejor control de la misma, se implementa un mecanismo sistematizado para permitir al personal autorizado introducir y manipular los parámetros necesarios de manera electrónica para identificar una orden de embargo electrónicamente, al momento del despacho.

✓ Inscripción en el Padrón de Sectores Específicos por Internet. Permite sistematizar la inscripción en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos mediante la página web de la 'Aduana México' con los niveles de seguridad necesarios, que garanticen la confidencialidad de la información, su validación y su oportuna recepción por el personal autorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

✓ ...

✓ Sistema de Control de agentes y Apoderados Aduanales (SCAAA). Lleva el registro de los gafetes que se entregaron a los agentes aduanales, apoderados aduanales, mandatarios, dependientes, etcétera.

✓ Sistema de Control de Almacenes y Recintos Fiscales (SCARF) y Sistema de Control de Recintos Fiscalizados (SCRFIS). Permite a las autoridades aduanales controlar el registro de entradas y salidas de mercancías de comercio exterior en almacenes y recintos fiscales o fiscalizados.

...⁵

⁵ TREJO VARGAS, Pedro, El Sistema Aduanero de México: Práctica de las importaciones y Exportaciones. ISEF, México, 2005, pp. 48-49

El 30 de enero de 2002 se hicieron nuevas modificaciones a la Ley Aduanera mismas que entraron en vigor el 1 de enero de 2003. “Esta sexta reforma a la Ley se caracterizó por establecer: a) medidas de control y vigilancia para fortalecer la seguridad nacional y la facultad exclusiva de las aduanas en los recintos fiscales y fiscalizados, así como una revisión única de las mercancías; b) medidas para promover la competitividad nacional, destacándose la creación del nuevo Régimen de Recinto Fiscalizado y la creación de reglas de las Empresas Certificadas; c) medidas de simplificación y transparencia de los trámites aduanales; d) así como herramientas para combatir la introducción ilegal de mercancías al país.”⁶

Uno de los programas más destacados dentro de esta reforma es el Sistema ValuNet este permite comprobar la veracidad de las operaciones aduaneras cotejándolas con datos como: existencia de operación, cantidad, precio pagado, origen, etcétera todo esto mediante un sistema (base de datos) de referencia de valores de transacciones verificadas y aceptadas.

Hoy en día las exigencias del comercio exterior sobrepasan los límites de los países que se ven en la necesidad de agotar todos sus recursos para no quedarse al margen de la actual dinámica comercial. México no podía ser la excepción y para muestra basten los esfuerzos que se han hecho por modernizar los servicios aduaneros y brindar mejor calidad a sus usuarios; no suficiente con ello se ha considerado la posibilidad de una nueva Ley Aduanera que brinde mayor facilidad al

⁶ Ibid, p. 51

comercio exterior y evite confusiones y dilemas entre autoridades, servidores y usuarios.

4.1.4 Dirección General de Aduanas

Dentro de la dinámica liberalizadora del comercio exterior “...en 1989, la Dirección General de Aduanas quedó asignada a la Subsecretaría de Ingresos, mediante la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 4 de enero de 1990, gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, con funciones meramente fiscales... así que el 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (AGA)...”⁷

De esta manera la AGA quedó dentro de la estructura del Sistema de Administración Tributaria (SAT). Tiene un titular en la Administración General, 10 administradores centrales, 48 aduanas y 180 puntos de servicio en los cuales consideramos a las secciones aduaneras, garitas y aeropuertos internacionales.

⁷ Ibid. p. 44

Sus objetivos son:

- Modernizar el sistema aduanero,
- Combatir el contrabando,
- Mejorar la imagen del servicio aduanero,
- Vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías,
- Tener un control de los transportes que se usan, y
- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las actividades que vigila y coordina esta administración de acuerdo con Andrés Rohode Ponce se dividen así:

- 1) “Entrada y salida del territorio nacional
- 2) Maniobras de carga y descarga
- 3) Depósito obligatorio
- 4) Desaduanamiento
- 5) Control y vigilancia
- 6) Acreditamiento de la legal estancia.”⁸

⁸ ROHEDE Ponce, Andrés, Derecho Aduanero Mexicano. ISEF, México, 2000, pp. 461-543

4.2 Sistema Aduanero Chino

Retomando la definición que nos brinda Pedro Trejo Vargas sobre sistema aduanero, entendemos que el sistema aduanero chino está compuesto de su Ley Aduanera, Ley de Comercio Exterior, Ley de Propiedad Intelectual, Ley de Inversión Extranjera y la Tarifa Arancelaria, etcétera; así como de sus aduanas que al igual que en México son la parte operativa del sistema.

4.2.1 Las Aduanas de China

Desde mediados del siglo XVII China había gozado de cierta estabilidad hasta principios del siglo XIX en que la administración y el ejército chino fueron perdiendo su eficacia. En este mismo periodo de hundimiento para la estructura china los países occidentales se encontraban en un cambio constante y dinámico en gran medida provocado por la revolución industrial y el nuevo sistema liberal.

China debido a su aislamiento adolecía de un régimen de tratados desiguales impuesto por las potencias occidentales, y este debilitamiento fue bien aprovechado para que estos países declararan puertos francos en territorio chino siendo la soberanía china una simple teoría, ya que eran los europeos los que recaudaban los ingresos aduaneros, en nombre de China.

China ha sido considerada por la historia como una nación comerciante importante y siguiendo una lógica supondríamos que sus

avances en lo referente a comercio exterior y aduanas (como unidades operativas) son excelsos; sin embargo no debemos olvidar los años que China se mantuvo alejada del mundo, lo que ocasionó cierto atraso para responder a la nueva dinámica comercial.

Lo cierto es que esto no fue ni ha sido un impedimento para los proyectos expansionistas de la economía china. Desde que en 1970 inició sus planes de reformas internas con el objetivo de abrir su mercado al exterior y convertir a su economía pasiva en una dinámica, ha ido transformando y perfeccionando su sistema.

Muestra de ello son las reformas a las que se sometió para alcanzar los estándares mínimos para ingresar a la Organización Mundial de Comercio, como lo señaló el subcomisionado de la Administración General de Aduanas de China, Zhao Guanhua "... Las aduanas a todos los niveles en diversas partes del país han estado recibiendo entrenamiento y educación en los últimos años para mejorar su sentido de servicios y afrontar los desafíos luego del ingreso a dicha organización... Y añadió que las leyes y reglamentos relacionados deberán ser perfeccionados sobre la base de grandes trabajos ya realizados por las Aduanas Chinas y la promulgación para la complementación de la Ley Aduanera el 01 de enero de este año (2001). Las reglas revisadas de la Ley Aduanera son idénticas a las de la OMC..."⁹

⁹ Diario del pueblo 16 agosto 2001
http://spanish.people.com.cn/spanish/200212/06/sp20021206_59925.html

En lo que se refiere a la parte física o más concretamente a las instalaciones en las aduanas chinas hoy en día, según Simon Levy “...China cuenta ya con una súper estructura en sus puertos que le permiten mover millones de contenedores anualmente...”.¹⁰ Sin embargo al hablar de la legislación opina que “... el sistema aduanal también ha ido depurándose y cada vez es menos burocrático...” entendemos entonces que en este sentido aún queda mucho por hacer para que las aduanas chinas no sólo tengan la mejor estructura sino también uno de los mejores y sencillos sistemas de control en aduanas.

4.2.2 Legislación China

Aunque la legislación china se ha ido adaptando a los compromisos que adquirió con la OMC, lo cierto es que hasta este momento el proceso de generación de las leyes y la existencia de normas de otro tipo o bien de rango menor hacen que todo el sistema legislativo adolezca de una falta de transparencia. Sin olvidar que aún prevalecen factores idiomáticos que limitan la comunicación con el exterior, es decir que no es fácil conocer las reglas y leyes chinas, ya que sólo algunas se traducen al inglés, además de esto existen legislaciones provinciales y las reglas aduanales quedan sometidas a estas y no a las dictadas por el Estado.

¹⁰ SÁNCHEZ López, Antonio “Imposible llegar a China sin planeación logística” en T21, año 7 vol. 7, Enero 2006, p. 40

La legislación involucrada en el comercio exterior y en el control aduanero en China está estrechamente relacionada con los Derechos de Propiedad Intelectual, son algunas de las leyes que si están traducidas al inglés (aunque no puedes consultarlas). En septiembre de 1994 China inició su protección de los derechos de propiedad intelectual en las zonas fronterizas, de ahí que las aduanas chinas han establecido un perfecto sistema jurídico de protección de los derechos de propiedad intelectual, que abarca la verificación y autorización de las declaraciones aduaneras, la verificación y examen de los productos importados y exportados, retención y sanción de los productos violadores de derechos, sanción de los importadores y exportadores ilegales y retención de las mercancías violadoras de derechos.

Las leyes involucradas son las siguientes:

- ✓ Ley de Comercio Exterior,
- ✓ Legislación sobre el Intercambio de Productos en Comercio Exterior,
- ✓ Regulación sobre el Impuesto al Valor Agregado,
- ✓ Legislación para la Solución de Controversias de Comercio Exterior,
- ✓ Ley de Propiedad Intelectual,
- ✓ Ley de Inversión Extranjera,
- ✓ Tarifa Arancelaria,
- ✓ Ley Criminal de la República Popular de China (Prevé crímenes contra la propiedad intelectual),

- ✓ Regulaciones Penales en las Aduanas de la República Popular China (Trata lo relacionado con la protección intelectual),
- ✓ Reglas de las Aduanas de la Republica Popular China para implementar la regulación con respecto a la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual.

Más allá de proteger estas leyes se convierten en una verdadera barrera para quienes tienen interés en exportar a China, no sólo porque no estén traducidas sino además porque no son claras y no se tiene la certeza de que se cumpla con todas las reglas necesarias (hay aduanas que requieren más papeleo que otras).

A. Ley de Comercio Exterior: Esta Ley fue formulada con miras a la expansión comercial y a la concertación de tratados internacionales que impulsaran el desarrollo de la economía. Esta Ley no relega a sus nacionales de la actividad comercial por el contrario los procura y favorece ya que los chinos pueden celebrar o concertar relaciones con zonas económicas distinta a la suya en igualdad de condiciones e incluso bajo la cláusula de nación más favorecida. Esta ley aplica a lo referente a aspectos de propiedad intelectual si algo le preocupa al Estado es que se le afecte en cuanto a la importación de tecnologías, esta ley regula que la tecnología que entra al territorio chino no perjudique sus intereses.

B. Legislación sobre el Intercambio de Productos en Comercio Exterior

4.2.3 Aduana China

Es una agencia estatal que supervisa y maneja todas las llegadas y salidas de las aduanas nacionales. Esta organizada en una estructura tripartita: Administración General de Aduanas (incluyendo las unidades subordinadas como Guangdong, las subadministraciones aduanales, la oficina de supervisión de la Administración General de Aduanas en Tianjin, la oficina de supervisión de la Administración General de Aduanas en Shanghai), las 41 casas aduanales regionales y las 313 casas aduanales.

La Administración General de Aduanas es la unidad más alta de supervisión de la Aduana China y esta bajo la jurisdicción del Consejo de Estado.

Los esfuerzos de la Aduana China están delineados bajo los preceptos de: salvaguardar, servir a los intereses de la economía nacional y promover el desarrollo social.

La Aduana China está comprometida con los siguientes mandatos: control de entrada y salida de medios de transporte de bienes, personas, artículos, correo, etcétera; recoger los impuestos y pago en aduanas, combatir los ilícitos aduaneros, elaborar las estadísticas aduanales (importaciones y exportaciones), aduanas extranjeras.

CAPITULO V

EL ACUERDO ADUANERO

5.1 Voluntad, elemento indispensable para la firma de un tratado

El elemento primordial para considerar la elaboración de la propuesta para un tratado es la mutua voluntad de las partes, es decir que exista un interés de ambos.

Tras los años de auge y constante mención de China como miembro de la OMC y como la nueva posible potencia, etcétera, en el escenario internacional y con el interés de México por estrechar sus relaciones con el país asiático en el año 2004 se planteó la posibilidad de lograr un Acuerdo Aduanero. En un primer momento parecía una propuesta excelente y que no debía dejar pasarse, sin embargo todo quedó en el intercambio de propuestas, aunque no se descartaba la posibilidad de concretarlas. Pero de esto han pasado 2 años y parece que efectivamente sólo se quedó en pláticas cordiales.

A pesar de que en diferentes medios informativos y algunas conferencias, representantes chinos, hablan de un interés y de crear una complementariedad entre México y China, las estadísticas chinas muestran una realidad diferente y desfavorable para nuestro país, México no figura dentro de los principales socios comerciales de China.

Este país si ocupa un lugar en las estadísticas mexicanas (nada menos que el tercero), por ello y, aunque en mayor o menor medida existe un interés por estabilizar las relaciones bilaterales.¹

Por los hechos mencionados en el capítulo III de este trabajo nos queda claro que existe voluntad por parte de ambos países para fortalecer y estabilizar su relación, pero tenemos que considerar los elementos que impiden que esta voluntad se manifieste plenamente.

5.1.2 Realidades

Son dos países con historias diferentes, sus procesos de liberalización económica se dieron en momentos y circunstancias internas particulares, cada cual los enfrentó de forma diferente, arbitrariamente podemos decir, que México se descontroló y a cada acción reacciono sin dar tiempo a analizar los pros y los contras, por su parte China se dio tiempo y llevo un proceso más cauteloso, aunque tardado.

La cultura de cada uno influye en sus relaciones, el realizar negocios con los chinos es todo un proceso, existen muchos detalles que cuidar, quizá el más significativo es la puntualidad. Detalles que por la prisa y la cotidianidad son imperceptibles para nosotros, para ellos son puntos a favor o en contra en el momento de decidir hacer o no negocios. Para concretar un negocio con chinos no basta con saber las leyes y los trámites, además de ello tener conocimiento de su

¹ SALDAÑA, Ivette y Becerril Isabel, "Silenciosa Conquista comercial de Asia" en El Financiero. Economía, Mercados, Informe Especial, México, Septiembre 2004.

cultura que se expresa en contextos y circunstancias dentro de la negociación. Estudiosos de China como Simon Levy-Dabaa y Enrique Dussel aseguran que es importante para aquellos que deseen hacer negocios en China, aprender el lenguaje de los comerciantes: el mandarín, como signo de respeto y consideración hacia sus homólogos.

El principal problema es el idioma, el chino no es fácil y por tanto las traducciones son deficientes, y por la misma razón muchas de las leyes, reglamentos o información no la encuentras traducida y sólo puedes consultar en su lenguaje original. Así que la gran mayoría de quienes realizan negocios con chinos no aprenden ninguno de sus idiomas (chino o mandarín) sino que consiguen intérpretes.

Ante estos obstáculos para obtener toda la información, no podemos tener la certeza de conocer todos los requisitos que se deben cumplir para que una mercancía salga o entre de China sin problemas; el Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) tiene oficinas en Beijing y Shanghai para promover y contactar a los empresarios de ambos países y brindarles el apoyo para llevar a buen fin los negocios, sin embargo la información que proporcionan es insuficiente. Lo preocupante es que si BANCOMEXT que es el principal enlace de información, no está funcionando como debería; todo interés empresarial corre el riesgo de truncarse por la falta de información.

Sin olvidar que las aduanas mexicanas dejan mucho que desear, los trámites son tediosos, tardados y en muchos casos ambiguos dando

con esto lugar a las propinas, es decir, a la corrupción y en el peor de los casos al contrabando que son formas de liberarse de los trámites. La falta de tecnología es otro motivo que impide que las aduanas resulten eficientes en las revisiones y despacho de mercancías; si consideramos que la infraestructura no es la adecuada en todas las aduanas entendemos entonces el porque del congestionamiento de mercancías y aunado a esto la carencia de logística en transporte multimodal retarda la salida de la aduana y la llegada al destino final.²

Por su parte las Aduanas chinas cuentan con mejor infraestructura³ y esto les permite mover mayor cantidad de contenedores y con mayor eficiencia los conducen a su lugar de destino. En cuanto a los trámites hay ciertas dificultades, se cuida mucho lo respectivo a la propiedad intelectual⁴- tema delicado-, siendo China uno de los principales países a nivel mundial fuente de productos 'piratas'- ilegales. Cuando en las aduanas mexicanas esto es algo que no se cuida a detalle salvo que el perjudicado denuncie el acto y la violación al Derecho de Propiedad Intelectual de lo contrario pasa inadvertido.

La Administración General de Aduanas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) en su dinámica de transformar las aduanas mexicanas han propuesto y desarrollado varios proyectos uno de los que ya funciona es el de Aduana Modelo, los nuevos proyectos son:

² Revisar el capítulo IV

³ Revisar capítulo IV apartado 4.2.1 Las aduanas de China

⁴ Revisar capítulo IV apartado 4.2.2 Legislación China

- Recintos Fiscalizados Estratégicos,
- Aduanas Electrónicas,
- Aduanas sin Papeles,
- Conferir facultades a la autoridad aduanera respecto de la protección de la propiedad intelectual o derechos reservados.

Las propuestas están ahí, el problema es que existen o se presentan muchas dificultades para poner en marcha la ‘prueba piloto’ de los proyectos; además el desconocimiento mutuo tanto entre aduanas como entre proyectos impide que se identifiquen las similitudes que bien pueden coadyuvar a simplificar los procesos de revisión y agilizar el transporte de las mercancías.

5.1.2.1 Ideales

El principal ideal que México pretende alcanzar con el Acuerdo Aduanero es la erradicación del contrabando o cuando menos una considerable disminución del mismo.⁵

Si este Acuerdo funciona, brinde a México mayor seguridad en el intercambio comercial y ayude a cuidar su industria nacional.

China espera que sus productos entren a nuestro mercado sin tantas complicaciones y pagos de aranceles. México espera lo mismo, si consideramos que China entró a la OMC como un país en vías de

⁵ SALDAÑA, Ivette, “En septiembre, primera ronda de negociaciones México-China” en El Financiero. Economía, México, Agosto 2004.

desarrollo y que la recaudación aduanera es parte importante en el ingreso de los países en vías de desarrollo, bien pueden utilizar este precedente como argumento para actuar en reciprocidad.

Indudablemente que el intercambio de propuestas para el Acuerdo Aduanero consideró la realidad que ambos países enfrentan en materia comercial y específicamente en materia aduanera, si este intercambio a pesar de que han pasado dos años no ha dado lugar a las sesiones de discusión, es porque hay mucho más que considerar y discutir al interior de cada propuesta.

5.1.3 Acuerdo Aduanero

El Acuerdo que se busca es aquel que permita el intercambio de información; que permita prevenir y sancionar delitos aduaneros, y al mismo tiempo esto agilice el paso de mercancías en aduanas dentro de un marco de legalidad.

¿De qué forma se van a resolver los problemas de idioma y cultura?

¿Hasta que punto se puede considerar que la información aduanera es o no de seguridad nacional?

¿Cuáles son las verdaderas facilidades que brindan ambos países para dar forma y consolidar su propuesta?

Son muchos puntos a considerar, lo cierto es que la idea es aún incierta y le falta mucho que reforzar. Para que este Acuerdo funcione

acorde con los ideales que se han fincado a su alrededor, es necesario que las condiciones al interior de los países involucrados sean óptimas y adecuadas para sí mismos.

En el caso de México la recomendación es dejar que los proyectos que se han propuesto en la AGA se desarrollen y analicen los resultados. Que se logre la transformación interna en el sistema aduanero para que esta sea el respaldo y la base del Acuerdo Aduanero. Si estos proyectos que pretenden una modernización tecnológica y por tanto administrativa de las aduanas se analizan cuidadosamente y se rediseñan para mejorar, las aduanas mexicanas estarán listas para enfrentar cualquier reto.

Si el principal requerimiento para entrar a territorio chino es no infringir las leyes de propiedad intelectual, debe ponerse en marcha la prueba piloto del programa para conferir facultades a la autoridad aduanera respecto a la protección de la propiedad intelectual o derechos reservados en las aduanas mexicanas para que este punto se considere en la propuesta y la industria nacional mexicana no quede a la deriva por falta de protección en esa área.

Aventurarse en un acuerdo de este tipo sin considerar las carencias que presentan las aduanas mexicanas sería poner en bandeja de plata a la industria nacional, y más allá de lograr una complementariedad comercial con China, México lograría para sí un deterioro en su ya de por sí desgastada economía nacional.

En las propuestas que se intercambiaron para el Acuerdo Aduanero se planteaba la utilización de un rastreo satelital de la mercancía desde su país de origen hasta su país de destino final, con el objetivo de evitar el desvío de mercancía o la posibilidad de fraguar algún tipo de contrabando, para lograr dicho objetivo sería necesario un intercambio de información; por último la cooperación entre las aduanas de ambos países daría la pauta para tener un mayor control, actuar a tiempo y debidamente ante un posible acto de contrabando. Esta misma idea está contemplada en uno de los proyectos propuestos en la AGA, por lo que es oportuno considerar desarrollar la prueba piloto en las aduanas mexicanas y ver su resultado; funciona si/ no, analizar las causas de dichos resultados, qué se necesita mejorar; lo importante es partir de la realidad aduanera mexicana.

Podemos concluir que la solución al contrabando de productos chinos y los problemas de ilícitos aduaneros no depende únicamente de las acciones que se realicen conjuntamente con China sino en gran medida de las acciones internas que se lleven a cabo para satisfacer las necesidades de nuestra realidad en materia aduanera. El problema de productos chinos no depende exclusivamente de las aduanas y sus autoridades; que pasa con los productos que se encuentran en el mercado de forma legal, por lógica en tanto haya quien compre habrá quien produzca.

El Acuerdo Aduanero debe pensarse únicamente como un instrumento de complementación que permita un control aduanero específico.

5.1.4 Impactos del Acuerdo Aduanero México – China

La firma del Acuerdo Aduanero traerá consecuencias para ambos países, la clasificación de benéficas o perjudiciales será dada por cada uno de los países según repercuta en sus intereses.

a) Impacto en el Comercio Exterior de México

Mayor afluencia de productos chinos en el mercado nacional que aunque cumpliendo con las cuotas debidas, dicha recaudación no sería equiparable a las pérdidas que su presencia representaría en la economía nacional y su eminente repercusión en la industria nacional – ya de por si deteriorada-.

Si los productos chinos por todos sus ofrecimientos resultan más interesantes y costeables para las industrias establecidas en México, las importaciones que nuestro país hace de algunos de sus socios comerciales podrían verse afectadas e incluso disminuidas.

La popularidad de los productos chinos en el mercado mexicano podría ocasionar el desplazamiento de la producción de otras mercancías, incluso nacionales; los productores están interesados en que su mercancía se venda, si la que hasta ahora hacen no se vende en la misma proporción que antes la solución es innovar, y una forma de hacerlo es producir lo que se vende. ¿Acaso México está en riesgo de convertirse en país maquilador de China y sus productos?

Si México negocia bien, es decir sin descuidar ni ceder en sus intereses y exige los derechos que le confiere la firma de un acuerdo, se puede esperar alcanzar los ideales de los cuales partió para intercambiar propuestas con China. Puede lograr que más productos mexicanos se vendan en el mercado chino con excelentes oportunidades de comercialización.

La funcionalidad del acuerdo puede ofrecer a México la oportunidad de buscar otro acuerdo de la misma naturaleza con otro país –socio o no- con el cual tenga alguna situación similar. No es que China sea la mejor oportunidad para desarrollar una prueba piloto, pero de funcionar con un país tan complicado, las posibilidades para con otros son mayores.

Las ventajas que se esperen o se pretendan con este acuerdo en gran medida se lograrán si la negociación que haga México tiene como objetivo su beneficio y como punto de partida la transformación interna de sus aduanas. Si la plataforma de negociación mexicana es el adecuado funcionamiento de sus aduanas y la simplificación de su Ley Aduanera, podemos esperar beneficios del acuerdo.

b) Impactos en el Comercio Exterior Chino

El primero y obviamente más notorio sería el aumento en sus exportaciones, y no sólo en productos de primera utilidad o necesidad –zapatos, vestido, juguetes- sino en productos que requieren de mayor calidad y especificidad – electrónicos-. En las negociaciones buscarán

incluir la mayor cantidad de productos para diversificar no sólo su mercado sino también su producción.

Si tomamos en cuenta que México es considerado como el puente entre mercados, una mayor presencia de productos chinos en México, significaría la oportunidad de que los chinos diversifiquen sus destinos de exportación.

Si todos o casi todos los productos chinos están rastreados y controlados sus oportunidades de practicar un comercio triangulado con los Estados Unidos de América o con algún otro país se verían reducidos o eliminados y eso sería traducido en una disminución de sus ganancias; ¿Esta disminución sería subsanada por un incremento en la venta de productos legales en México?

Ciertamente que el desarrollo económico de China en los últimos años ha sido incomparable e incomprensible, las explicaciones y suposiciones involucran diferentes aspectos; la firma de un acuerdo de esta índole con uno de los principales países en el comercio internacional significa una gran oportunidad pero si China descuida sus jugadas puede caerse de golpe y perder.

c) Impactos al Derecho Aduanero Mexicano

De acuerdo a la definición que ofrecimos en el Capítulo I de Control Aduanero, la entrada en vigor del Acuerdo Aduanero sería motivo de

estricto cumplimiento de las acciones realizadas por las autoridades aduaneras en las aduanas.

Si las autoridades involucradas llegaran a considerar que para un mejor entendimiento con China se tuviera que reformar tanto la Ley Aduanera como su Código, ¿podría esto traducirse en una decisión precipitada y tomada fuera de tiempo?, ¿México está listo para esta reforma?

Retomemos aquello de que uno de los puntos primordiales para que los productos entren a territorio chino es que cumplan con lo referente a Derecho de Autor y de Propiedad Intelectual; México no tiene nada que se le acerque, no hay una cultura que fomente la protección de esos derechos, no hay una definición de piratería o robo de intelecto que permita sancionar... es un hueco jurídico en el que hasta este momento no se ha logrado nada. China si cuenta con dicha protección, ¿acaso no buscará ventaja en ello? No podemos comprometernos a dar y/ o cumplir con algo que no tenemos ni conocemos, esta disparidad nos impediría cumplir con lo pactado.

CONCLUSIONES

1. Las carencias o la falta de homogeneidad en conceptos como el de piratería y contrabando entorpece la clasificación y sanción de los delitos aduaneros; porque no se tiene un criterio uniforme para saber cuando es o no delito.
2. El trabajo internacional de la OMA de nada sirve si las legislaciones aduaneras nacionales no se adecuan a las necesidades y participan en los acuerdos internacionales en materia aduanera.
3. La legislación aduanera nacional mexicana es complicada y confusa, por lo que es evidente que necesita una actualización.
4. La relación bilateral México- China a pesar de que ya son varios años de mantenerla, es aún hoy en día inestable en el sentido de que las bases sobre las que se sustenta son momentáneos y efímeros encuentros, no son sólidas o cuando menos no son satisfactorias para edificar la relación bilateral.
5. En nada favorece a México tener intercambio comercial con 'el gigante asiático' si su balanza comercial es deficitaria. Se necesita que el gobierno apoye a los empresarios que están interesados en el mercado chino y que juntamente busquen las

mejores formas para posicionarse firmemente en dicho mercado. México necesita una complementariedad práctica y no teórica.

6. El sistema aduanero mexicano necesita urgentes reformas que eliminen la burocracia y la corrupción, necesita hacer mejor uso de tecnología que lo haga eficiente y deshacerse de trámites innecesarios. Los proyectos que propone la Administración General de Aduanas son un buen ejemplo de que hay posibilidades de agilizar la entrada y salida de las mercancías sin que ello signifique deficiencia en las revisiones o en el cumplimiento de las reglas.
7. Respecto del sistema aduanero chino no hay suficiente información en español o en inglés, de acuerdo con lo que encontramos la legislación sobre propiedad intelectual y derechos de autor que ellos aplican a los productos que pretender ingresar a su país es posiblemente el freno fuerte para cualquier competencia.
8. De acuerdo con lo revisado, la hipótesis planteada se pudo comprobar. Porque mediante la información consultada hemos podido observar que el problema del contrabando de productos chinos en México no tiene sus raíces en la inexistencia de un Acuerdo Aduanero sino en los propios y particulares problemas que enfrentan las aduanas y en general en la falta de un sistema aduanero eficiente y adecuado a las necesidades comerciales.

9. Si el Acuerdo Aduanero se firma sobre las bases de una legislación aduanera eficaz, con una congruencia en las disposiciones de la OMA y sin perder de vista los intereses nacionales puede ser una promesa benéfica para México, el primero de ellos sería conservar la relación en los mejores términos diplomáticos, evitar que la mercancía china se introduzca de forma ilegal y por lugares distintos a las aduanas, tener un control sobre los productos chinos que se venden, dejar en claro las reglas que se deben cumplir para la entrada de productos chinos evitando que ante la confusión o la falta de claridad se ostente un incumplimiento, y puede ser el modelo para negociar con otros países asiáticos de importancia en el ámbito comercial.

10. La información es poca y poco confiable (debido a la traducción), pocos son los especialistas en China ¿por qué no consultarlos?, e incluso ver hacia las universidades sus seminarios de estudios, sus proyectos, sus académicos... tratar a China es complejo, se requiere de estudiosos en el tema para desarrollar una propuesta desde varios ángulos que cubra las necesidades de nuestro país.

PROPUESTAS

Se propone:

- Poner en practica los programas que se tienen diseñados, no en un sentido de prueba-error; estos programas han sido diseñados por usuarios y autoridades involucradas en el control aduanero. Se debe tener en cuenta en qué Aduana se pone el programa piloto, ya que cada Aduana tiene características propias. No se requiere, que se diseñe un programa para cada Aduana sino que los resultados se evalúen a partir del lugar de prueba.
- Fomentar el resurgimiento de una importante industria nacional, no únicamente con incentivos económicos sino con incentivos de presencias y resultados.
- Rescatar las empresas aún mexicanas y brindar apoyo real a aquellas que están desarrollándose -no changarros- sino aquellas que tengan un programa de crecimiento y proyección.
- Intensificar los trabajos de publicidad a favor de: 'No a la piratería'.

- Contrarrestar el comercio ambulante que bien puede denominarse comercio de piratería -considerando nuestra definición-.

- Buscar soluciones internas en cuanto a la legislación aduanera y al sistema aduanero antes de firmar el Acuerdo Aduanero con China para que se evite considerar al Acuerdo como solución inmediata al contrabando.

- Discutir la propuesta cuantas veces sea necesario y que no sólo se incluya a autoridades sino a quienes ya han tenido alguna experiencia de comercio en el mercado chino.

BIBLIOGRAFIA

- BASALDUA, Ricardo Xavier, Introducción al Derecho Aduanero. Abeledo- Perrot, Argentina, 1988.
- CARVAJAL Contreras, Máximo, Derecho Aduanero, Porrúa. México, 1985.
- CHAVARIN Hoyos, Jorge Antonio, Investigación sobre una eventual zona de libre comercio México- China. México, 2004. Tesis de Licenciatura (Derecho)
- CONNELLY, Marisela y CORNEJO Bustamante, Romer, China- América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones. COLMEX, México, 1992
- GONZALEZ Chávez, Sergio, La necesidad de un mejoramiento en las aduanas para evitar la introducción de mercancía ilegal al territorio nacional. México, 2002. Tesis de Licenciatura (Derecho)
- NEME Castillo, Omar, La competencia entre México y China: la disputa por el mercado de Estados Unidos, Porrúa. México 2006
- PARDINAS, Felipe, Relaciones diplomáticas entre México y China 1898-1948. Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1982.
- STORY, Jonathan, China: cómo transformará los negocios, los mercados y el nuevo orden mundial. Mc Graw Hill. Madrid 2004.
- SZEKELY SHLAEPFER, Emilia V., Relaciones políticas, económicas y socioculturales entre China y México 1994-2004. México 2007. Tesis Licenciatura (RRII).

- TALAVERA Castillo, Javier, Problemática actual de la modernización del sistema aduanero en México. México, 2002. Tesis de Licenciatura (RRII)
- TREJO Vargas, Pedro, El Sistema Aduanero de México. SHCP-ISEF, México, 2003.
- URBINA Nandayapa, Arturo, Los delitos fiscales en México tomo II. Sicco, México, 1997.
- VARGAS López, Sandra, El sistema aduanero mexicano y la Organización Mundial de aduanas. México 2005. Tesis de Licenciatura (RRII)
- VIDAL Albarracín, Héctor Guillermo, Delito de contrabando. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1980.
- WITKER, Jorge, Derecho tributario Aduanero. México, 1993.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Aduanera 2006.
- Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento de la Ley Aduanera 2006.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior 2002, 2003, 2004 y 2005 (Diario Oficial de la Federación).
- Resolución Miscelánea de Comercio Exterior 1997, 1998, 199 y 2000 (Diario Oficial de la Federación).
- Ley de la Policía Federal Preventiva.
- Ley del Impuesto Especial de Producción y Servicios.
- Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

HEMEROGRAFIA

- “Crónica de la gran reforma aduanera, para lidiar con el libre comercio y otras cosas”, en Eje del Comercio Exterior Aduanas. CAAAREM Año 3, Núm. 28, Bimestre 2004, LOERA, Jorge Enrique.
- “La aduana en México: generalidades e importancia para la economía nacional”, en Comercio Exterior. BANCOMEXT, Vol. 54, Núm. 2, Febrero 2004, México, CERDIO, Máximo.
- “México y China entre la buena voluntad y la competencia” en Foro Internacional, COLMEX, octubre-diciembre, 2001, ROMER Cornejo, Alejandro.
- “Proponen agentes aduanales herramientas contra piratería”, en T21, Año 7, Vol. 76, Diciembre 2005, JUAREZ, Pilar.
- “Apuesta Aduanas por recintos fiscalizados estratégicos”, en T21, Año 7, Vol. 76, Diciembre 2005, SANCHEZ López Antonio.
- “Imposible llegar a China sin planeación logística”, en T21, Año 7, Vol. 77, Enero 2006
- El Financiero entre el periodo de 2003- 2005.

A) Datos del Autor

SANDOVAL .
Apellido Paterno

JIMENEZ .
Apellido Materno

MAYRA YAZMIN
Nombres

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
RELACIONES INTERNACIONALES
No. de Cuenta. 09834237-2

B) Datos del Asesor

TREJO
Apellido Paterno

GARCIA
Apellido Materno

ELMA DEL CARMEN
Nombres

C) Datos de la Tesis

“Análisis del Acuerdo Aduanero México – China”.

No. de Paginas 121

Año de titulación 2009.