



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA
Y VINCULACIÓN
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA
INTERNACIONAL**

ENSAYO

**ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DE LAS ADUANAS EN MÉXICO, 1993-2012**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

VÍCTOR JUAN ALVARADO SOLÓRZANO

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ



MEXICO, D.F.

JUNIO 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A mis padres, Norberta y Juan Hilario, con quien tengo mi mayor deuda de vida, gracias por su confianza y apoyo incondicional a lo largo de mi existencia.

A Tania, mi amada esposa, quien ha sido mi inspiración y factor decisivo para cerrar ciclos pendientes, mi admiración y franco respeto.

Prosigo con este cumplido nombrando a mis hermanos: Angélica Graciela, Luis Raúl, Juan Carlos mi cuñado, siempre en mi auxilio.

A mis adorados sobrinos: Andrea y Máximo para darles un ejemplo a seguir.

Al Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez, por su invaluable apoyo para la prosecución de este ensayo. Ha sido un honor contar con su apoyo como director de este trabajo.

A la Dra. Irma Portos Pérez, al Mtro. José Gildardo López Tijerina, al Mtro. Miguel González Ibarra y al Mtro. Rafael Rubén Navarrete, parte integral del sínodo cuya intervención ha sido crucial para que este trabajo haya llegado a buen término.

Índice	Página
I. Introducción	1
I.1 Justificación.....	3
I.2 Problemática	7
I.3 Objetivo.....	10
I.4 Hipótesis	10
Capítulo I. Antecedentes del Comercio	11
1.1. Reseña Histórica	11
1.1.1. Los Mercantilistas.....	11
1.1.2. Los Fisiócratas	14
1.1.3. Los Clásicos	15
1.1.4. El modelo Neoclásico	18
1.1.5. Keynes	19
1.2. El Libre Comercio.....	21
1.3. Globalización, crisis y liberalización del comercio	23
Capítulo II. La apertura comercial en México	28
2.1. La Organización Mundial de Comercio (OMC)	28
2.2. El Convenio de Kyoto	32
2.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA).....	33
2.4. Política Comercial	35
2.4.1. Restricciones Arancelarias	37
2.4.2. Regulaciones y Restricciones No arancelarias	47
2.4.3. Fomento a las exportaciones	50
2.4.4. Integración Económica: Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio	55
2.5. Tendencias de la apertura comercial mundial.....	57
Capítulo III. El Sistema Aduanero Mexicano	60
3.1. Definición	60
3.2. Concepto de Aduana.....	62
3.3. Funciones de la Aduana en México	65
3.4. Autoridades Aduaneras.....	71
3.5. Usuarios del Comercio Exterior	74
3.6. El Despacho Aduanero de Mercancías	77
Capítulo IV. Fortalezas de las Aduanas mexicanas	82
4.1. Estructura de Gobierno	82
4.2. Marco Regulatorio.....	84

4.2.1. Plan Nacional de Desarrollo	87
4.2.2. Plan Estratégico del SAT 2007-2012.....	88
4.3. Proyectos de Modernización Aduanera: Infraestructura y equipamiento	92
4.3.1. Ventanilla Única (VUCEM).....	92
4.3.2. Nuevo esquema de Empresas Certificadas (NEEC).....	98
4.3.3. Aduana Modelo.....	100
4.3.4. Infraestructura	101
4.4. El uso de la tecnología.....	102
Capítulo V. Debilidades de las Aduanas mexicanas	104
5.1. Análisis Geográfico de las Principales Aduanas.....	104
5.2. Rotación de personal en las Aduanas.....	112
5.3. Carencias en la aplicación del marco regulatorio.....	115
II. Conclusiones	116
III. Recomendaciones	119
IV. Fuentes de Información	121
V. Anexos	124
Anexo 1. Aduanas y secciones aduaneras de México	124
Anexo 2. Programas Sectoriales (Prosec).....	128
Anexo 3. Tratados de Libre Comercio suscritos y en negociación por México	129
Anexo 4. Exportaciones Totales de México, 1993-2011 por Bloque económico.....	131
Anexo 5. Importaciones Totales de México, 1993-2011 por Bloque económico.....	132
Anexo 6. Punto de revisión (Garitas) de las Aduanas.....	133

I. Introducción

La necesidad de controlar la entrada y salida de mercancías del país data de la época prehispánica, aunque la formalidad llegó en la colonia cuando por órdenes de Felipe II se instaló la primera Aduana en el Puerto de Veracruz en 1601. Para 1702 se elaboró el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España. En el último cuarto del siglo XVIII se estableció la Real Aduana del Puerto de Acapulco y a finales de éste, se constituye el Consulado de Comerciantes de Veracruz a la que podemos considerar como la primera asociación gremial de este ramo, que contribuyó a realizar mejoras tanto al puerto como a la ciudad.

A principios del siglo XX, se crea el órgano directivo de las oficinas de Aduanas y se denomina “Dirección General de Aduanas”, que se adscribe a la Secretaría de Hacienda, la cual tenía a su cargo 36 Aduanas y 4 zonas de Gendarmería Fiscal. Y en el mismo contexto, después de varios intentos de legislación en materia de Comercio Exterior, se publica en 1935 la Ley Aduana que posteriormente fue sustituida en 1951 por el Código Aduanero que serviría como base legal durante más de tres décadas para las transacciones de nuestro país. Finalmente, el 30 de diciembre de 1981, como parte de diversas medidas para la apertura de nuestro comercio, se publica la nueva Ley Aduanera, que se rige por un nuevo principio de confianza en el contribuyente a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de mercancías; se promovía la industria maquiladora junto con las empresas Pitex y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente, todo basado en las convenciones internacionales.

Podemos argumentar, por tanto, que a lo largo de la vida del país se ha procurado controlar el comercio, en algunas ocasiones con más éxito que otras, pero será a partir de la década de los ochenta donde se empieza a gestar el nuevo orden aduanero. Las viejas prácticas de comercio internacional, principalmente el proteccionismo exagerado, son sustituidas con el afán de permitir el libre comercio de bienes y servicios. Comienza la incorporación de nuestro país a diversos Organismos Internacionales que regulan las transacciones comerciales entre los países, se abre la economía a través de la firma de tratados y acuerdos comerciales, con el fin de entrar a la era de la globalización.

La entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), a la Organización Mundial de Aduanas y la adopción del convenio de Kyoto han sentado las bases del nuevo Sistema Aduanero Mexicano, dando pie a cambios legislativos que permiten un marco legal congruente para la facilitación del comercio y el establecimiento de mecanismos de control apoyados por tecnología de vanguardia e influyendo enormemente en diversos aspectos, destacando los siguientes:

- Valoración de las mercancías, mejor conocido como Valor en Aduana.
- La adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.
- Normas de Origen de las mercancías.
- Los convenios para la admisión temporal de mercancías: Cuadernos ATA¹

Sin embargo, no podemos pasar por alto que a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, aun existen áreas de oportunidad en materia aduanera, tales como un mayor dinamismo en la legislación, el uso adecuado de las tecnologías de la información, coordinación con los entes gubernamentales dedicados a la seguridad pública y que deberían apoyar la seguridad de los recintos aduaneros, mejorar la capacitación del personal aduanero y la estrategia de coordinación y participación con los usuarios de comercio exterior, reducción de los trámites gubernamentales para el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

Así pues, con el paso de los años las aduanas que a principios del siglo pasado solo fungían como punto de control y revisión, ahora toman un papel preponderante en la economía nacional, son el brazo ejecutor de la política comercial, son facilitadoras del comercio internacional. Deben vigilar el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, detectar las prácticas desleales de comercio y evitar el contrabando. Precisamente en este contexto, el presente trabajo busca resaltar las fortalezas con las que cuentan las Aduanas en México.

¹ Documento de Admisión Temporal de mercancías válido en los países miembros de la Cadena ATA (Admission Temporaire-Temporary Admission) que sustituya a los documentos nacionales de exportación e importación temporal, en ciertos supuestos y cumpliendo determinados requisitos.

I.1 Justificación

Ante las evidentes y profundas modificaciones en la estructura del comercio exterior que han ocurrido en los últimos años, influenciados, sin lugar a duda por el dinamismo de la globalización, verbigracia, la diversificación de las mercancías negociadas; la introducción de modalidades y formas de transporte, carga y descarga más rápidas, y la necesidad de aceleración y simplificación de esas operaciones así como la reducción de sus costos; cualquier país que quiera tener o tenga un proceso de crecimiento y diversificación de su comercio exterior debe buscar, lo antes posible, la adecuación de las actividades aduaneras a esta nueva realidad.

En México, la lucha para combatir el contrabando se ha convertido en una batalla por preservar nuestra planta productiva, por defender el empleo y el ingreso de miles de mexicanos. La proliferación de la economía informal con productos pirata (la mayoría de ellos de origen asiático²) ha inundado el mercado con bienes de pésima calidad a precios muy por debajo de los idénticos o similares a la producción nacional. El contrabando daña la economía, la salud, la seguridad nacional, el medio ambiente y en gran medida se lleva a cabo para evitar la imposición de la otrora poderosa cuota compensatoria (actualmente medida de transición³) o bien para acceder al tratamiento arancelario preferencial, en el marco de los tratados de libre comercio suscritos por México con diversos países.

Las facilidades otorgadas por el gobierno en los procesos de importación (basadas en el Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros Revisado -Convenio de Kyoto revisado- de la Organización Mundial de Aduanas, y en los diferentes tratados de libre comercio que México ha firmado), ha permitido en muchas ocasiones que las mercancías que ingresan al país, lo hagan por la vía de la triangulación realizada por terceros países, la falsificación de sus certificados de origen, el re-etiquetado, entre otras prácticas desleales de comercio; convirtiéndose, en el principal problema en el intercambio comercial de nuestro país con el resto del mundo, dejando atrás prácticas de antaño como el denominado contrabando bronco.⁴

² De acuerdo con las encuestas sobre Hábitos de Consumo de Productos Pirata y Falsificados en México realizada por la American Chamber of Commerce of Mexico, A.C.

³ Y a partir del 11 de diciembre de 2011, se elimina la medida de transición liberando "completamente" el comercio con China.

⁴ Conceptualizado por varios autores como el paso de mercancías (transportadas en un vehículo) por la aduana sin documentación y sin revisión alguna por parte de dicha autoridad.

En este contexto, el papel de las aduanas tiene que replantearse, ya que no sólo deben ser recintos recaudadores, sino también deben cumplir con las necesidades emanadas de la globalización económica, con el objeto de proteger a sectores estratégicos nacionales de la competencia desleal surgida del intercambio comercial con el sector externo, inclusive, del intercambio con nuestros socios comerciales. El esfuerzo aislado que hasta la fecha han realizado las autoridades aduaneras⁵ (adscritas al Servicio de Administración Tributaria), debe complementarse con resto de las autoridades que en el ámbito de su competencia regulan la entrada o salida de mercancías del país (Secretaría de Economía, SAGARPA, SEDENA, Salud, etc.).

Con la globalización se ha incrementado la circulación de bienes y servicios, también ha ido creciendo la movilidad del capital, tanto financiero como productivo, provocando cambios significativos en materia de comercio exterior y de la economía, en general, de México. La apertura comercial ha sido de tal magnitud que actualmente el país se posiciona como una de las economías más abiertas en el mundo. Se dice que algunos beneficios ligados a este proceso comercial son: el uso más eficiente de los recursos; condiciones justas para la competencia internacional; protección a la propiedad intelectual; mayor competencia y acceso a mercados; mejores precios para el consumidor; aumento del flujo del conocimiento, de la investigación, de la inversión extranjera y del comercio internacional. Sin embargo, no en todos los rubros se ha visto mejoría.

La capacidad que tiene México para hacer negocios internacionales y la magnitud de la apertura comercial, se ve reflejada en los once tratados del libre comercio (TLC's) que ha firmado con cuarenta y tres países, superando incluso a Estados Unidos, China y Brasil. Mediante la firma de los tratados nuestro país ha buscado realizar acuerdos regionales o bilaterales que fomenten el intercambio de bienes y servicios entre los países que celebran el tratado de libre comercio, principalmente mediante la reducción de las barreras arancelarias. Lo anterior permite diversificar los mercados internacionales, así como elevar la rentabilidad de las empresas establecidas en México, ya que mediante el comercio podrán acceder a insumos y a productos finales del exterior a precios competitivos.

De todos los tratados comerciales que ha llevado a cabo México como parte de su estrategia comercial, destacan dos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

⁵ De conformidad con el artículo 2 fracción II de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras están descritas en el Reglamento Interior de la S.H.C.P. y por tanto, forman parte de dicha Secretaría.

(TLCAN) o NAFTA por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement), negociado con Estados Unidos y Canadá que entró en vigor el 1 de enero de 1994, cuyos objetivos principales eran eliminar las barreras arancelarias; incrementar las oportunidades de inversión así como el fomento de la cooperación trilateral; y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, que entró en vigor el 1º de Julio del 2000. Entre sus propósitos, se encuentran garantizar el acceso preferencial y seguro los productos al mercado más grande del mundo, diversificar los mercados de exportación de inversión, realizar alianzas estratégicas entre las empresas mexicanas y las europeas, así como la atracción de mayor inversión extranjera directa e indirecta.

Con lo anterior, México se consolida como uno de los países que tiene acceso a dos grandes mercados (potencias mundiales), con la finalidad de que éste se convierta en un centro de negocios para el mundo mediante el incremento de las relaciones comerciales. Con esto, se ayuda a fortalecer a la industria nacional mediante un sector exportador sólido y competitivo y a incrementar las oportunidades y alianzas estratégicas para la empresa mexicana.

Es importante considerar que para poder atraer inversión extranjera no sólo es necesario firmar el tratado de libre comercio, sino además el país debe cumplir con ciertas condiciones legales y sociales: las reglas democráticas, el libre mercado y la seguridad jurídica, debe contar con ahorros laborales, mano de obra calificada, infraestructura adecuada, incentivos fiscales y facilidad para realizar trámites; todas las variables anteriores permiten que los costos de producción sean atractivos y competitivos.

En síntesis, la apertura comercial y los tratados comerciales que ha firmado México con los diferentes países del mundo han influido en el crecimiento económico, ya que se han generado nuevas oportunidades de empleo y un incremento en los ingresos por medio del crecimiento del comercio exterior, contribuyendo así a elevar los niveles de vida de la población.

Así las cosas, el gobierno mexicano ha tenido que adecuar su política económica. En el último sexenio se contempla, al igual que en otros años, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las metas para proseguir y conseguir con la apertura comercial y sus beneficios. En el caso específico del comercio exterior, se han plasmado en el Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria, las acciones y metas encaminadas a mejorar a las aduanas, que son la puerta de entrada y salida del

comercio internacional. En dicho plan se resalta la importancia que representa el comercio exterior, en específico las aduanas, mencionando que la operación aduanera ha aumentado paralelamente con el comercio exterior:

- Entre 2000 y 2006, la suma de importaciones y exportaciones creció de 386 a 554 de miles de millones de dólares (43.6%).
- El número de operaciones en las aduanas se incrementó de 24.8 millones a 36.3 millones (46.4%).
- En 2006, la recaudación en las aduanas por concepto de impuestos al comercio exterior e IVA alcanzó 207 miles de millones de pesos, que equivale a 21.9% de la recaudación tributaria neta.
- De 2000 a 2006, las aduanas experimentaron un proceso de modernización que ha significado que de 100% de las operaciones al menos 11% pasa por reconocimiento, y de éstos, 80% se realiza en máximo tres horas.

Finalmente, por la importancia del tema en el contexto de la economía nacional y por mi experiencia laboral en el ámbito aduanero, he decidido desarrollar el tema de las aduanas como proyecto para el ensayo. El periodo de estudio abarcará de 1993 a 2012, donde se puede acotar el replanteamiento de las aduanas en el nuevo contexto internacional, derivado, entre otras, de la entrada de México al GATT (sustituido posteriormente por la Organización Mundial de Comercio), de la firma del TLCAN, del comienzo de la imposición a gran escala de cuotas compensatorias a la importación, principalmente a productos chinos, así como a los grandes cambios en la legislación aduanera.

I.2 Problemática

De acuerdo con Rojas Soriano⁶ y conforme al tema elegido, procederemos a la ubicación del problema y su campo de estudio. Por lo que para poder entender tanto las fortalezas como las debilidades de las aduanas en nuestro país, empezaremos por mencionar los antecedentes históricos del comercio internacional y su evolución hasta llegar a la política del libre comercio. También describiremos cómo ha sido el camino para la incorporación de nuestro país a dicho modelo, una vez que se agotó el de sustitución de importaciones en los años sesenta y estando en auge las políticas comerciales de la postguerra (GATT), la adhesión a los diversos organismos internacionales rectores del comercio mundial (OMC, OMA, etc.), y como se fueron adoptando paulatinamente los acuerdos del Convenio de Kyoto en el ámbito aduanero mexicano, aun y cuando no se ha adherido formalmente a dicho convenio.

Posteriormente escribiremos sobre los conceptos de política comercial y sus tendencias a nivel mundial, para dar paso a la política que se aplica en nuestro país y tener el marco de referencia para mencionar los tratados internacionales de los que forma parte, así como referir a las regulaciones y restricciones no arancelarias como la nueva forma que tienen los estados para la protección de sus sectores estratégicos a las prácticas desleales de comercio internacional. Una vez que hemos definido los antecedentes históricos y los conceptos de política comercial, daremos paso a la explicación del Sistema Aduanero Mexicano, sus funciones y sus componentes (aduanas, autoridades aduaneras, usuarios de comercio exterior, etc.). Finalmente, explicaremos las fortalezas de las aduanas, que con los cambios implementados a nivel de capital humano y equipamiento, han permitido disminuir los tiempos en las importaciones y exportaciones; la reducción de las erogaciones que los contribuyentes realizan para desaduanar sus mercancías; la efectividad con la que se aplican las restricciones o regulaciones no arancelarias dictadas por las Secretarías de Estado competentes y aplicadas por las aduanas. Destacaremos el crecimiento de las operaciones de comercio exterior a lo largo del periodo de estudio, mencionando cómo ha influido positivamente la automatización de procesos aduaneros, disminuyendo la discrecionalidad de los revisores de las aduanas a través de la utilización de las tecnologías de la información y de métodos de revisión no intrusivos y que permiten reducir el margen del contrabando técnico⁷, así como los esfuerzos para reducir los

⁶ Rojas Soriano Raúl. "Guía para realizar Investigaciones Sociales", páginas 73-75.

⁷ Consiste en alterar o cambiar los valores, el origen o las características de las mercancías de forma tal que representen un ahorro en los impuestos y/o eludir documentos que representen algún permiso, autorización o aviso del

tiempos de respuesta de los trámites aduaneros (simplificación administrativa) y la culminación en la puesta en marcha de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. En la última parte, mencionaremos las debilidades de las aduanas: la falta de capacitación de su personal, la falta de homologación en infraestructura y equipamiento, del como la política de confianza y autodeterminación aplicada por las aduana y en conjunto con el porcentaje bajo de revisiones de las mismas (aproximadamente el 10% de las operaciones totales) aumenta el riesgo del contrabando técnico.

El periodo elegido para nuestro estudio corresponde de 1993 hasta 2012, porque ha sido el tiempo en donde se ha gestado el replanteamiento del papel de las aduanas en el contexto internacional, donde han culminado los esfuerzos de los años previos para incorporar a nuestro país al libre comercio y al mundo de la globalización que, consecuentemente, ha generado cambios radicales en la legislación aduanera. Podría afirmar que es el inicio de la nueva era del Sistema Aduanero Mexicano y lo veremos reflejado en el aumento de las importaciones y exportaciones a lo largo de estos años y en la creación de nuevas aduanas. Resaltaremos que las aduanas más importantes lo son, a consecuencia de su cercanía de las ciudades industriales de ambos lados de la frontera o por la importancia del puerto marítimo o aeropuerto en el que se encuentra enclavada.

Estos cambios se dan a partir de la firma de México al Tratado de Montevideo que instituyó la ALADI en 1980, posteriormente la entrada al GATT en 1986, hecho que marcan el inicio del nuevo modelo económico a seguir, que se ve reforzado con la firma y entrada en vigor del TLCAN en 1994 y finalmente con el ingreso en el año de 1995 a la OMC como país miembro. A lo largo de estos años, como se ha escrito anteriormente, nuestro país ha firmado diversos tratados y acuerdos comerciales, participa de manera activa en foros comerciales multilaterales (OMC, BM, FMI, OCDE, APEC). Con ello, nuestro gobierno se ve en la necesidad de adecuar la política económica para hacer frente a los compromisos contraídos a raíz de la apertura al mundo, modificando la política comercial y la legislación vinculada con la entrada y salida de mercancías al territorio nacional.

Sin un control efectivo por parte de las aduanas, el mercado mexicano estaría inundado de productos de mala calidad y muchas de las veces de productos pirata;

mundo de las restricciones y regulaciones no arancelarias. A través de la utilización de los procedimientos establecidos en la legislación aduanera, cumpliendo con las formalidades inherentes al despacho, pero falseando información respecto del valor de las mercancías, su origen y en ocasiones la clasificación arancelaria de mercancías.

estaría en riesgo la seguridad nacional, la industria doméstica se vería fuertemente afectada por las prácticas desleales del comercio internacional y la población en general estaría en riesgo por no contar con productos que cumplan los requisitos mínimos de información y seguridad. Por esto, si bien es cierto que la aduana ha reducido su papel como recaudador de aranceles, ahora ha tomado un papel relevante para facilitar y fomentar el comercio exterior.

I.3 Objetivo

Analizar las fortalezas y debilidades de las aduanas en México durante el periodo 1993-2012, destacando el impacto de la estrategia de modernización del Sistema Aduanero Mexicano.

I.4 Hipótesis

La estrategia de modernización del Sistema Aduanero Mexicano implementada en los últimos 20 años, influenciada por los cambios tecnológicos a nivel mundial, ha incidido positivamente en: la facilitación de las operaciones de comercio exterior, el mayor control de los usuarios (importadores, exportadores, transportistas, agentes y apoderados aduanales), un aprovechamiento de los sistemas tecnológicos, reducción de trámites excesivos e incremento en la infraestructura aduanera.

Capítulo I. Antecedentes del Comercio

1.1. Reseña Histórica

“El comercio se halla presente en todos los momentos y aspectos de la vida, de ahí que tenga tanta importancia, no sólo para los individuos, sino además para las economías de los diferentes países del mundo. Desde el punto de vista económico y en sentido amplio, se ha considerado al comercio como el cambio de bienes que están en dominio de los hombres y que son necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas; esta actividad comercial produce la movilización de los bienes, advirtiéndose en el comercio un doble aspecto: uno de índole objetivo, consistente en la realización de los actos de mediación, y otro de tipo subjetivo, que consiste en el propósito o ánimo de lucro que persigue quien realiza la función de mediador.”⁸

Al exponer históricamente las teorías del comercio internacional, se puede apreciar cómo los cambios de circunstancias y de los intereses en juego han relegado al olvido u obligado a la superación de ciertos principios para sustituirlos por criterios más acordes con la realidad y a los intereses predominantes en cada etapa del desarrollo del capitalismo.

El intercambio de bienes y servicios es tan antiguo como la humanidad misma, su origen se puede encontrar debido a la desigualdad en la distribución de recursos naturales; a las diferencias humanas, principalmente a lo relativo a las habilidades; a la división del trabajo y a la especialización del mismo. El principal tipo de comercio que existió fue el terrestre, sin embargo, el comercio fluvial y marítimo también fueron ganando terreno.

1.1.1. Los Mercantilistas

Las primeras manifestaciones del mercantilismo aparecen en el siglo XV. Ya desde entonces, y aun antes, existía la avaricia por el oro, el cual constituye el objetivo básico del comerciante, a la par que las riquezas en especies. No olvidemos mencionar que otras causas que influyeron esta etapa fueron los grandes descubrimientos geográficos, el Renacimiento, la reforma religiosa, la aparición del Estado moderno y el régimen colonial. Se dice que es la Teoría del enriquecimiento de las naciones

⁸ Quintana Adriano, Elvia Arcelia. “El Comercio Exterior de México”, página 1.

mediante la acumulación de metales preciosos y requirió para su desarrollo de la protección del Estado.

Como corriente de pensamiento (siglos XVI al XVIII), el mercantilismo fue una consecuencia del movimiento comercial que a la vez contribuyó a impulsar. Contextualizado por el surgimiento de la idea de Estados nación, el renacimiento y el quiebre definitivo con la economía feudal, el centro de atención de los mercantilistas fue el Estado, y no la religión y la moral, como había sucedido durante la edad media, ni el individuo o la mercancía, como sucedería años más tarde con la escuela clásica, sino los metales preciosos.

“En consecuencia, los mercantilistas lucharon dentro sus respectivos países por eliminar las alcabalas, abolir los privilegios locales y el régimen anárquico en materia monetaria, fiscal y de pesas y medidas y, en general, en contra de todo proteccionismo local que significara trabas al libre juego de los intereses económicos. Se declararon también en contra de la política de abastos que tendía a beneficiar al consumidor basada en prohibiciones a la exportación y estímulos a la importación porque, según los mercantilistas, era una política circunstanciada hacia objetivos de corto plazo que perdía de vista el desarrollo de las fuerzas productivas. Más bien invirtieron los términos, para aconsejar el fomento de las exportaciones y la restricción de las importaciones.”⁹

Carecían de una teoría económica que diera unidad a sus ideas, además de que algunos de ellos exponían sus ideas en forma interesada, ya que o eran comerciantes, banqueros o representaban intereses comerciales, incluso filósofos¹⁰. Consideraban que la prosperidad de una nación o Estado depende del capital que podía tener y que el volumen global de comercio mundial era inalterable. El capital, que está representado por los metales preciosos que el Estado tiene en su poder, se incrementa sobre todo mediante una balanza comercial positiva con otras naciones o, lo que es lo mismo, que las exportaciones sean superiores a las importaciones. El mercantilismo sugiere que el gobierno de cualquier nación debería buscar la consecución de esos objetivos mediante una política proteccionista sobre su economía, favoreciendo la exportación y desfavoreciendo la importación, sobre todo mediante la imposición de aranceles. Por esto mismo, se caracterizó por favorecer fuertemente la injerencia del Estado en la economía.

⁹ Torres Gaytán, Ricardo. “Teoría del Comercio Internacional”, página 32.

¹⁰ Salvatore Dominick. “Economía Internacional”, página 26.

Efectivamente, en el ámbito nacional, el mercantilismo llevó a los primeros casos de intervención y significativo control gubernamental sobre la economía, y fue en este periodo en el que se fue estableciendo gran parte del sistema capitalista moderno. Internacionalmente, el mercantilismo sirvió indirectamente para impulsar muchas de las guerras europeas del periodo, y pudo haber sido causa y fundamento del imperialismo europeo, dado que las grandes potencias de Europa luchaban por el control de los mercados disponibles en el mundo.

En un grado de análisis más refinado, había motivos más racionales detrás del deseo de los mercantilistas por acumular metales preciosos. Para comprender lo anterior, debe recordarse que los mercantilistas escribían principalmente para los gobernantes y para acrecentar el poder nacional. Con más oro, los gobernantes podían mantener mejores y más grandes ejércitos, así como consolidar su poder interno; estos ejércitos hacían posible la adquisición de una mayor cantidad de colonias. Adicionalmente, más oro significaba más monedas en circulación y mayor actividad de negocios. Así, al estimular las exportaciones y restringir las importaciones, el gobierno estimulaba la producción nacional y el empleo.”¹¹

Los factores más importantes, mencionados por Torres Gaytán, que ayudaron al desarrollo de esta etapa fueron:

- a) La expansión de la burguesía mercantil y el surgimiento de los Estados modernos, ambos impacientes por destruir el localismo feudal y subordinar el universalismo de la Iglesia.
- b) El mayor interés por la riqueza y la actividad económica en relación con los aspectos morales y religiosos. Esto produjo a largo plazo un cambio radical en la apreciación respecto a la clase comerciante, la que al convertirse en poderosa dejó de ser despreciable para constituirse en centro de atención de la sociedad por considerarla útil a los intereses del Estado.
- c) La reforma religiosa y el consiguiente relajamiento de la autoridad del Papa originaron conceptos nuevos sobre el lucro, el tipo de interés y el progreso material.
- d) La invención de la imprenta que popularizó la cultura; la revolución en los métodos de producción que disminuyó los costos de las mercancías; y el desarrollo de los transportes que ensanchó el mundo conocido.

¹¹ Salvatore, Dominick, op. cit., página 26.

- e) Especial influencia tuvo el descubrimiento de América que aumentó no sólo la variedad de mercancías y el volumen del comercio, sino también, el caudal de metales preciosos, los que al circular influyeron en el desarrollo de la economía europea.
- f) La expansión de las compañías comerciales y de los monopolios que obtuvieron el apoyo del Estado para conquistar otros pueblos,, con el propósito de lograr la máxima potencia económica y política del país mediante la adquisición de los metales preciosos.

1.1.2. Los Fisiócratas

Posteriormente, aparece la línea de pensamiento que empieza a concebir el liberalismo económico, surgen los precursores que preparan el camino para el advenimiento del liberalismo. Se les ve desde dos puntos de vista diferentes: por un lado constituye la filosofía política de la libertad, que significa progreso, renovación permanente del intelecto, lo cual implica a la vez, ruptura de todas aquellas trabas que inmovilizan el pensamiento; por el otro, tenemos al liberalismo económico, corriente doctrinaria que nace en el siglo XVIII, cuya esencia era la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que los franceses sintetizaron en la famosa fórmula *laissez-faire* y, su complemento, *laissez-passer*. El dejar hacer significaba dejar a la persona campo libre en sus actividades, sin temor de que sus intereses particulares chocaran entre sí o perjudicaran el interés de terceros. Y lo poco que hace el Estado, tiene que ver con suprimir toda clase de trabas artificiales, asegurar el derecho a la propiedad y a la libertad, castigar a los que atenten contra este derecho y, lo que resulta más importante para los fisiócratas, enseñar las leyes del orden natural. Reducen las funciones del Estado a unas cuantas, las menos posibles, pero ninguna que deje entrever, siquiera por equivocación, su intervención en la vida económica. Apoyan un gobierno centralizado, único, absoluto, y la forma ideal, fue la monarquía hereditaria.

En estas circunstancias, la ley de la oferta y la demanda se encargaban de regularlo todo, en lo productivo conducía (bajo la acción de la libre competencia) al mejor empleo de los recursos, encauzándolos hacia aquellos sectores de la actividad económica en los cuales su rendimiento resulta el máximo; y en lo comercial, el librecambio proporcionaba un mercado para lo producido.

Los fisiócratas surgieron en Francia a mediados del siglo XVIII, encabezados por Quesnay, Dupont de Nemours, Mercier de la Rivière y Turgot. A partir de ellos el liberalismo económico comenzó a tomar carta de ciudadanía en las esferas oficiales de Inglaterra y de Francia, empezaron a observar que el libre desarrollo industrial se sucedía a la par con el progreso técnico, y que éste no era sino la aplicación mecánica de los inventos, cuyos frutos más ostensibles y benéficos producían al menos dos fenómenos tan importantes como evidentes:

1. El empleo de técnicas productivas aumentaba la eficacia del trabajo, que a su vez hacía posible aumentar el excedente económico y las ganancias.
2. El desarrollo industrial aumentaba también la demanda de bienes y servicios destinados a la producción y creaba así demanda para la inversión de las ganancias, transformándolas en acumulación de capital (equipos productivos y capital circulante para financiar crecientes volúmenes de producción).¹²

Algunos autores como Moisés Gómez Granillo afirman que la primera escuela económica en la historia es la Fisiócrata y con ella se inaugura la etapa de la economía científica, ya que por primera vez se aplican el método científico en el estudio de los problemas económicos.

1.1.3. Los Clásicos

El capitalismo comercial de los siglos XVI a XVIII se transforma en pleno capitalismo industrial a principios del siglo XIX, esto representó una etapa decisiva en el desarrollo del capitalismo, que gira en torno al lucro. La obra de Adam Smith (05/jun/1723 - 17/jul/1790) ¹³ ha servido de guía a todas las generaciones de economistas, según el economista escocés, el comercio internacional debe ser oportuno y desarrollarse espontáneamente, a efecto de que resulte ventajoso. Desde luego está en contra del proteccionismo, porque al operar éste imposibilita la capitalización del país, y por tanto, se convierte en inútil y hasta perjudicial.

“Según Smith, el comercio entre dos naciones está basado en la ventaja absoluta. Cuando una nación es más eficiente que otra (o tiene una ventaja absoluta) en la

¹² Torres Gaytán, Ricardo, op. cit., páginas 69-70.

¹³ Como dato curioso y en virtud del tema desarrollado, Smith fue Director de Aduanas de Edimburgo, Escocia en 1778, puesto que desempeñó hasta su muerte el 17 de julio de 1790.

producción de una mercancía, pero es menos eficiente que otra nación (o tiene una desventaja absoluta) al producir una segunda mercancía, entonces ambas naciones puede ganar si se especializan en la producción de la mercancía de su ventaja absoluta e intercambian parte de su producción con la otra nación, a cambio de la mercancía de su desventaja absoluta. Mediante este proceso se utilizan los recursos de la manera más eficiente y la producción de ambas mercancías aumenta. Este aumento en la producción de ambas mercancías mide las ganancias de la especialización en la producción disponible para ser compartida entre ambas naciones por medio del intercambio.”¹⁴

David Ricardo (19/dic/1772 - 11/oct/1823), otro célebre representante de la Escuela Clásica, escribe acerca de las teorías del valor, la renta de la tierra, la distribución, salarios, beneficios, moneda y comercio exterior. Entre sus aportaciones destaca especialmente la teoría de la ventaja comparativa, que defiende las ventajas del comercio internacional y -en esencia- es una ampliación de la división del trabajo propuesta por Adam Smith y opuesta a las teorías proteccionistas (que defendían la producción del propio país y evitaban el comercio con el exterior).

Ricardo publicó en 1817 los “Principios de política económica y tributación”, obra en la que se expone la Ley de la Ventaja Comparativa. Según esta ley, aun cuando una nación es menos eficiente que otra (o tiene una desventaja absoluta) en la producción de ambas mercancías, queda todavía la posibilidad de comercio mutuamente benéfico. La primera nación debe especializarse en la producción y exportación de la mercancía en la que resulte menor su desventaja absoluta (es decir, la de su ventaja comparativa) e importar la mercancía en la que su desventaja absoluta sea mayor (ésta es la de su desventaja comparativa).

A John Stuart Mill (20/may/1806 - 08/may/1873), se le considera como el último de los creadores de la economía clásica. Definió los factores o fuerzas que determinan la relación real de intercambio entre los países y partió de los postulados de sus predecesores; que el beneficio derivado del comercio internacional tiene su origen en la especialización de los países (A. Smith) y que; el beneficio bruto está determinado por las diferencias de los costos comparativos (D. Ricardo). Su aportación consistió en demostrar que el estado de la demanda recíproca determina el reparto de la ganancia global y por lo tanto, el beneficio neto que cada país obtiene, la demanda recíproca es

¹⁴ Salvatore, Dominick, op. cit., página 28.

el principio y la relación de cambio el efecto. La equivalencia en valor de las importaciones con el de las exportaciones es una condición indispensable para el equilibrio o es el equilibrio mismo, y éste se alcanza cuando las exigencias de cada país alcanzan un múltiplo común de la relación real de intercambio.¹⁵

“Esto sucedió en la primera mitad del siglo XIX, si Smith la inició, Ricardo le dio su contenido esencial y Mill dejó formulada en lo fundamental la *Teoría clásica del comercio internacional*.”¹⁶ Las tesis más importantes de los clásicos, resumidas por Torres Gaytán, y que contrastaron con las ideas mercantilistas imperantes hasta principios del siglo XIX fueron:

1. Situaron al egoísmo individual como centro impulsor de la actividad económica en sustitución de la intervención del Estado.
2. Aconsejaron el libre cambio entre países y la libre competencia en lo interno.
3. Atribuyeron al trabajo ser el único factor que generaba valores económicos.
4. Centrarón su atención sobre el análisis de la mercancía, relegando a los metales preciosos.
5. Elaboraron una teoría del comercio internacional basada en principios científicos y organizados sistemáticamente.
6. La riqueza es un producto de un proceso que se genera y realiza en forma continua.

“En resumen, con el mecanismo de los precios que gobierna la autorregulación de los metales preciosos (Hume) y la teoría de la división del trabajo (Smith), aplicadas ambas a nivel internacional, y con la teoría de los costos comparativos (Ricardo) y el principio de la demanda recíproca (Mill) quedaron explicadas las fuerzas que determinan el intercambio entre los países y la distribución de las ganancias, que podemos concretar de esta manera: la especialización (Smith) permite una producción mayor; la diferencia de costos determina la cuantía de la ganancia global (Ricardo), y la demanda recíproca gobierna la distribución de la ganancia (Mill) entre los países que intercambian. Tanto Ricardo como Mill aceptaron la Ley de Say y el principio de la reproducción de la especie humana de Malthus.”¹⁷

¹⁵Torres Gaytán, Ricardo, op. cit., página 94.

¹⁶Idem, página 74.

¹⁷Idem, página 101.

1.1.4. El modelo Neoclásico

Aunque los economistas clásicos desarrollaron las tesis básicas sobre la naturaleza y el impacto del comercio internacional en un país, a fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX, la teoría del valor de trabajo y los supuestos de costos constantes limitaron bastante su análisis. A finales del siglo XIX e inicios del XX, surgió la teoría económica neoclásica y se desarrollaron instrumentos para analizar el impacto del comercio internacional de una manera más rigurosa y menos restrictiva. La aplicación de esta teoría a los problemas del comercio internacional y el posterior perfeccionamiento de estas ideas forman la teoría contemporánea básica del comercio.¹⁸

Desarrollaron el análisis marginal, complementando, profundizando y haciendo más general la teoría económica creada por los clásicos. El concepto de utilidad marginal significó para la ciencia económica una verdadera revolución que permitió comprender mucho mejor el proceso de Intercambio, así como la forma en que realizan sus elecciones económicas los consumidores y productores y el modo en que se determinan los precios en el mercado. Desarrollaron sistemáticamente los aportes anteriores y adicionaron a la teoría una apropiada formalización matemática. Las principales afirmaciones de los neoclásicos se mantuvieron sin discusión hasta la aparición de las críticas que -desde el punto de vista de la macroeconomía- realizó John M. Keynes en los años treinta. A pesar de los cambios ocurridos desde esa época puede decirse, sin exageración, que el núcleo principal del aporte neoclásico se mantiene hasta nuestros días, pasando a formar parte integral del cuerpo teórico de la ciencia económica.

Fue la corriente de pensamiento económico que predominó desde 1870 hasta el advenimiento del keynesianismo a partir de 1936, mencionaremos algunos de los principales aspectos:

1. Niegan la exclusividad del trabajo como generador de valores económicos e incorporan al factor capital y tierra para llegar a los costos de oportunidad y a una teoría del precio.
2. Enfoque marginalista en lo productivo y en materia de distribución.
3. Empleo del método del equilibrio parcial con enfoque preferencial sobre la teoría de la empresa y del consumidor.

¹⁸ Appleyard, Dennis R. & Field Jr., Alfred J. "Economía Internacional", página 77.

4. En materia de producción el aporte más importante consistió en atribuirle eficacia al precio como factor decisivo para lograr la asignación más racional de una dotación de recursos dada.

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, la desocupación, a pesar de existir, no revestía la importancia que adquirió posteriormente. Tan es así, que durante el siglo XIX casi no se habló de ella. Los clásicos, por ejemplo, la consideraban como un fenómeno transitorio, voluntario, decían que los trabajadores que han perdido su empleo se niegan a trabajar en otro lugares con un salario más bajo. Marx también opinó: estimaba que la desocupación tenía como causa el exceso de población trabajadora y como consecuencia, había más trabajadores de los que se necesitaban. Keynes sustenta un punto de vista diferente, él cree, y trata de demostrarlo, que hay un permanente desempleo que no es voluntario; es el llamado paro forzoso o involuntario.

1.1.5. Keynes

Al concluir la expansión del comercio internacional a principios del siglo pasado y ante el descenso de la actividad económica, surge la teoría del equilibrio para explicar una situación de equilibrio de estancamiento. En efecto, la desocupación empezó a preocupar a los interesados en el problema, a raíz de hacerse más ostensible la especialización del trabajo, lo cual tuvo lugar después de la Primera Guerra Mundial. Pero el problema tuvo resultados catastróficos en los años posteriores a 1929, año que se inicia la gran crisis, la mayor que ha padecido el género humano, debido al cambio de estructura económica experimentado en todos los países. Después de la Segunda Guerra Mundial, todos los elementos se han confabulado, aunque en forma desigual, según el país de que se trate, para hacer inoperante el equilibrio económico preconizado por los clásicos. De aquí que el Estado se vuelva más intervencionista, a medida en que son más agudos los problemas que plantea el desequilibrio económico que caracterizó a esa época. Keynes (05/jun/1883 - 21/abr/1946) fue el principal autor que al analizar las deficiencias del sistema de producción capitalista volvió sus ojos hacia los mercantilistas a los cuales no sólo alabó sino que aconsejó un neomercantilismo a fin de sostener la demanda efectiva.¹⁹

¹⁹ Idea tomada Torres Gaytán, Ricardo. "Teoría del Comercio Internacional".

Se genera, por tanto, un potencial mercado que podía estimular la demanda efectiva del llamado mundo libre, pero que lo hizo dentro de los patrones ancestrales de una división internacional productiva entre artículos altamente manufacturados a cambio de productos primarios o semi manufacturados. Por esto, los países en vías de desarrollo, sólo son objeto de atención en la medida que conviene a los intereses en disputa de parte de los potentados por el control del mundo.

Se ha dicho que necesitan del libre comercio para acelerar el proceso de su desarrollo económico y social mediante la importación de instrumentos de producción y las técnicas consiguientes, con los recursos obtenidos a través de sus exportaciones. Al no obtener la cooperación comercial que les permita mayor acceso al mercado de los países que producen los bienes de capital y las técnicas de producción, se ven obligados a recurrir al endeudamiento externo y a recibir inversiones directas que, en corto lapso, las cargas financieras se convierten en obstáculo a su desarrollo.

Con la teoría keynesiana fue posible dar una nueva explicación al proceso de ajuste de la balanza de pagos y sobre la transmisión de la fluctuación económica entre los países, relacionando así la teoría del comercio internacional con la teoría de los ciclos económicos. Sirvió además para reconsiderar las causas y los efectos de los tipos de cambio fluctuantes, y para enfocar la política comercial sobre nuevas bases.

Al destacar la importancia de los efectos en los hábitos al ahorro y las variables que determinan a la inversión, y la influencia de ambos sobre la corriente circular del ingreso, se empezó a observar que existe una relación recíproca mayor entre el nivel del ingreso nacional y el comercio exterior que entre éste y el nivel de los precios, debido a que las alteraciones del ingreso nacional de un país dan lugar a cambios del mismo signo en sus importaciones y, por su parte, los cambios de las exportaciones de un país tienden a producir cambios del mismo signo en el ingreso nacional. Deduciendo de ello que el proceso de ajuste principalmente tiene lugar por los cambios en el nivel de ingreso y de la ocupación.²⁰

El libre comercio estaba destinado a ser instrumento de cooperación que propiciaría el aumento de la productividad en general, mediante una división racional del trabajo, complementado con una equitativa distribución de los frutos de la especialización entre los países. Sin embargo, lo cuestionable son los patrones desiguales de distribución

²⁰ Torres Gaytán, Ricardo, op. cit., página 146.

determinados por economías desarrolladas, en donde predominan relaciones de poder económico, político y militar.

Los países menos desarrollados tomaron conciencia de esta situación e iniciaron su industrialización protegidos con aranceles y restricciones, conminados por los partidarios del librecambio. Y no solo son prácticas de aquellos países, pues también los países industrializados utilizaron el proteccionismo tanto como para la competencia entre ellos, como recurso para arrancar concesiones a los países en proceso de desarrollo industrial. En general podemos afirmar que los países han sustentado la política de que si es comprador se adopta el proteccionismo, si es vendedor, el librecambio.

El libre comercio ha sido tema en los diversos foros de otras tantas épocas, como hemos anotado anteriormente, a lo largo de la existencia de la economía y del ser humano. En tiempos recientes, ha sido tan polémico como polarizado, mientras los Chicago boys al mando de Milton Friedman, aseveran que la participación del estado debe ser requerida a su mínima expresión y que el libre comercio es la panacea para el desarrollo económico. El caso chileno es uno de los estandartes de esta corriente ideológica.

1.2. El Libre Comercio

Desde el siglo XVIII, Adam Smith se pronunciaba a favor del libre comercio, señalaba que las aduanas eran las instituciones que impedían aprovechar las ventajas naturales que tienen las naciones extranjeras en relación con Inglaterra, nulificándolas a través de los impuestos al comercio. Es decir, que hay una especie de reparto natural de la producción entre los diferentes países, debido a lo cual todos ellos deben aprovecharse de las ventajas que cada uno tiene. El proteccionismo, sirve para impedir que se saque el mejor partido de este reparto natural que viene a ser “una aplicación del principio de la división del trabajo a la comunidad internacional”²¹.

David Ricardo escribía en materia de comercio internacional, que si un país tiene balanza de comercio desfavorable, es menester que salga la moneda para cubrir el déficit, en el país importador la moneda comienza a escasear, aumentando al mismo tiempo su valor y, por consiguiente, haciendo bajar los precios. Pero el problema no

²¹ Torres Gaytán, Ricardo. “Teoría del Comercio Internacional”, página 68.

termina aquí, después hay que enfrentarse con exportadores e importadores. Los que venden se desaniman por la baja de precios y los que compran se ponen de plácemes porque están comprando más barato. Al llegar a este punto, entra en juego la moneda para poner las cosas en su lugar. Esta deja de salir; pero, a la vez, comienza a entrar de nuevo, hasta que el equilibrio se restablece, debido a la corriente inversa.

El boom del libre comercio aplicado tanto por los organismos internacionales (FMI; Banco Mundial, etc.), como por los egresados y seguidores de la Escuela de Chicago dispersos, y para el caso que nos ocupa, a lo largo de Latinoamérica, no han logrado replicar el éxito logrado en Chile, a pesar de haber liberalizado el comercio y privatizado empresas estatales.

“Por el contrario, la percepción de la mayoría de los latinoamericanos es que las políticas neoliberales han sido un fracaso: el prometido despegue del crecimiento económico nunca llegó, mientras que la desigualdad de la renta ha empeorado. No quiero culpar de todo lo que ha salido mal en Latinoamérica a la Escuela de Chicago, ni idealizar lo sucedido antes, pero hay un asombroso contraste entre lo que Friedman defendía y los resultados reales de las economías que se pasaron de las políticas intervencionistas de las primeras décadas de posguerra a la liberalización.”²²

El contraargumento de Paul Krugman, uno de los principales críticos de la ortodoxia del libre comercio, dice: “¿Debería esto llevarnos a la conclusión de que la liberalización es siempre mala idea? No. Depende de los detalles específicos. Deducir que la liberalización es siempre y en todas partes una mala idea sería incurrir en el mismo tipo de pensamiento absolutista que, se podría decir, fue el mayor defecto de Milton Friedman.”

Y es en el contexto del libre comercio que los países en vías de desarrollo sucumbieron a la idea de abrir sus mercados de capitales, a pesar de los altos riesgos que eso podría exponerlos a crisis financieras. Después, cuando éstas llegaron como era previsible, muchos observadores culparon a los gobiernos de esos países, no a la inestabilidad de los flujos de capital internacionales.

²² Idea tomada de <http://www.ricardoroman.cl/content/view/308108/Krugman-contra-Friedman.html>

Krugman ha tenido siempre un enfoque más flexible y pragmático de la economía. Ha reconocido que el comercio ha creado cada vez una mayor desigualdad en los países ricos, y que esta desigualdad se intensifica en un problema político.

Por su parte, Joseph E. Stiglitz, defiende la necesidad de incentivos para que la economía de mercado funcione, pero advierte que la desigualdad excesiva obstruye el crecimiento económico. En numerosos asuntos económicos, se muestra abiertamente partidario de la intervención del Estado (el Gobierno), especialmente cuando la situación puede ser dramática en términos sociales; el establecimiento de marcos reguladores que hagan funcionar los mercados como se supone que sería más conveniente para el interés general. Por ello Stiglitz ha hecho un repaso casi exhaustivo de todos los países en los que el FMI ha causado algún despropósito y se dan a conocer los nombres y apellidos de los responsables de las decisiones incorrectas.

1.3. Globalización, crisis y liberalización del comercio

La reorganización del espacio económico y social mundial, mejor conocida como “globalización”, ha implicado profundos cambios en todos los aspectos de la vida y la forma en que se cubren las necesidades guiadas por una creciente mercantilización. La hegemonía de los países industrializados a través de su propia política económica o de la influencia en los diversos organismos internacionales existentes (OMC, OMA, FMI, BM), han desempeñado un papel activo y central en el proceso de globalización.

La crisis económica internacional de la década de los setenta, puso de manifiesto el agotamiento de la etapa expansiva iniciada tras la segunda guerra mundial. La crisis de rentabilidad dio paso a una total reestructuración económica profundizando y ampliando los mercados. La reestructuración económica, facilitada por las nuevas tecnologías de la comunicación o revolución tecnológica²³, se centró en la reorganización flexible de la actividad productiva a través de sistemas globales de empresas, el incremento de los flujos comerciales, la financiación de la economía y la privatización de sectores públicos. Además de “implicar cambios de fondo en la

²³ Eras industriales o revoluciones tecnológicas a saber: Revolución Industrial en 1771; la era del vapor y del ferrocarril en 1829; la era del acero y la electricidad en 1875; la producción en masas de 1908 y la era de la información y la comunicación a partir de 1971.

división internacional del trabajo, en los patrones de localización productiva y en las relaciones tecnoeconómicas y geopolíticas entre Estados nacionales.”²⁴

Las diversas manifestaciones de globalización a través del Comercio internacional, de la inversión extranjera directa (IED), y de los flujos del mercado de capitales plantean cuestiones distintas y tienen consecuencias diferentes: beneficios potenciales por un lado, y costos y riesgos por el otro, los cuales demandan valoraciones y respuestas diferentes. En general, el Banco Mundial privilegia una mayor apertura de comercio y de IED porque los datos indican que los beneficios en materia de desarrollo económico y reducción de la pobreza tienden a ser relativamente mayores que los costos o riesgos potenciales (aunque también se preste atención a las políticas específicas para mitigar o atenuar costos y riesgos).²⁵

El Banco es más cauteloso respecto de la liberalización de otros flujos financieros o de mercado de capitales, cuya alta volatilidad puede fomentar en ocasiones ciclos de auge y depresión, y crisis financieras con grandes costos económicos, como sucedió, por ejemplo, durante las crisis de los mercados emergentes del Este Asiático en 1997-1998.²⁶

El papel de las políticas públicas ha sido necesario en este proceso de cambio económico. El ritmo de la integración económica internacional se aceleró en la década de los ochenta y noventa, cuando en todas partes los gobiernos redujeron las barreras que obstaculizaban el comercio y la inversión internacional. La apertura al mundo exterior forma parte de un cambio más generalizado hacia una mayor confianza en los mercados y la empresa privada, especialmente a medida que muchos países en desarrollo y países comunistas se percataron de que los altos niveles de planificación e intervención gubernamental no producían los resultados de desarrollo esperados.

El régimen capitalista predominante en el mundo, avanza sobre la base de un acelerado proceso de innovaciones y con el apoyo de una extraordinaria velocidad de los cambios tecnológicos. El capitalismo industrial generó un fuerte crecimiento e importantes transformaciones económicas, sin embargo, también generó enormes diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados, con procesos de exclusión y de regresivas distribuciones del ingreso. En las últimas tres décadas ese capitalismo

²⁴ Rivera Ríos, Miguel Ángel y Dabat Alejandro (coordinadores). “Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo”, página 15.

²⁵ Tomado de <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>

²⁶ Idem

industrial se torna en capitalismo financiero y en la actualidad sufre una de las más importantes crisis.

La ideología económica ha sido muy relevante en la generación de la crisis financiera que se vive en el mundo desarrollado y en las soluciones propuestas para intentar resolverla. Hay, sin duda, un proceso de globalización real aunque también existieron discursos que se pueden denominar como ideología de la globalización centrada en la concepción neoliberal. Se planteaba, que la globalización obligaba a la necesidad de las privatizaciones, que requería de la apertura y liberalización del comercio exterior, pero los países desarrollados hacían todo lo contrario, mantenían subsidios a las exportaciones agrícolas, ayudas a los productores rurales, cuotas, picos arancelarios e incrementos arancelarios para la importación de ciertos rubros manufactureros.

En cambio, en materia financiera la globalización era real, no era ideológica. Un movimiento de la tasa de interés en el mundo desarrollado tenía efectos inmediatos en el resto del mundo, influyendo además sobre las relaciones cambiarias. La globalización financiera es fruto de un proceso de liberalización financiera, impulsado por Estados Unidos a través de los organismos financieros internacionales como el FMI y, especialmente, por los avances tecnológicos en materia de informática. Estas innovaciones permiten utilizar el dinero en múltiples operaciones diarias de carácter especulativo para obtener ganancias. Por ello, los movimientos financieros superan ampliamente las necesidades financieras del comercio internacional y de las inversiones directas extranjeras, estimándose actualmente en alrededor de 4 billones de dólares diarios. Adquieren un alto grado de autonomía e inclusive, las grandes empresas transnacionales obtienen mayores ganancias por la vía de operaciones financieras que de sus propias actividades productivas.²⁷

La propia globalización financiera les otorga un enorme poder nacional e internacional a las grandes instituciones financieras que influyen, nítidamente, en las políticas económicas de los distintos países. Por lo tanto, lo financiero pasa a predominar sobre lo productivo. La estabilidad financiera, la estabilidad de precios, el déficit fiscal, la garantía de pagos de los servicios de la deuda externa y alcanzar una buena imagen en el mercado financiero internacional pasan a ser objetivos prioritarios de la política económica. Detrás de estas prioridades surge la concepción neoliberal, que impulsaron los gobiernos de Thatcher en Inglaterra y de Reagan en Estados Unidos y

²⁷ Tomado de <http://rio20.net>

que se promovieron en América latina, en la década de los noventa, bajo la influencia de los organismos financieros internacionales. Esta concepción plantea la mínima intervención del Estado, porque el libre juego del mercado y el accionar del sector privado están en condiciones de atender todos los problemas económicos y sociales de los distintos países. Para ello, plantean la necesidad de procesos de privatizaciones, liberalización comercial y financiera, desregulación y flexibilidad laboral. Es una concepción que privilegia al capital con respecto al trabajo y que en su aplicación genera procesos de exclusión y de regresiva distribución del ingreso.²⁸

Así las cosas, Alejandro Dabat sintetiza los principales rasgos básicos del nuevo capitalismo, también denominado capitalismo posfordista, postindustrial, informático, cognoscitivo, etc.:

- Conformación de una nueva constelación de fuerzas productivas dominantes (nuevo paradigma tecnoeconómico) constituida conforme a un componente tecnológico (tecnologías electrónicas y de comunicaciones) y otro económico productivo, estructurado en torno a un nuevo sector de bienes tangibles e intangibles y de servicios, denominados electrónico-informático.
- Conversión del trabajo intelectual creador de conocimiento, en un factor central de la producción social y la creación de valor, como eslabón principal de la nueva división social del trabajo y del nuevo obrero colectivo (conjunto de la fuerza de trabajo de la sociedad).
- Conversión de los nuevos medios de producción electrónico-informáticos (microprocesador, redes de comunicación, conocimiento codificado bajo la forma de software y diseño) en la base material de un nuevo tipo de capitalismo, a partir de nuevas formas de propiedad (la propiedad intelectual) y de sobre-ganancia de monopolio (renta tecnológica) dominantes.
- Establecimiento de un nuevo patrón productivo en torno al papel articulador del Sector Electrónico-Informático del conjunto de la producción social.
- Constitución de una nueva organización del espacio económico y social mundial, la llamada globalización, a partir del establecimiento de nuevas relaciones tecnoeconómicas, sociopolíticas y culturales transnacionales (infraestructura informática mundial, cadenas productivas y redes empresariales globales, división global del trabajo) y de su articulación

²⁸ Idem

específica con los Estados nacionales, bloques regionales, microrregiones y ciudades.

- Conformación de una nueva geografía económica mundial basada en la nueva división global del trabajo, los nuevos patrones de localización de la producción y las nuevas relaciones tecnoeconómicas y geopolíticas de fuerza entre los Estados nacionales y las grandes globales.

Capítulo II. La apertura comercial en México

2.1. La Organización Mundial de Comercio (OMC)

“Originalmente al crearse el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) se pensó en establecer un sistema tripartito, es decir, la implantación de tres organizaciones económicas internacionales, el FMI para asegurar el orden y la estabilidad de las transacciones financieras internacionales; el BM para promover la inversión; y la Organización Internacional del Comercio (OIC) con la finalidad de sentar las reglas comerciales que facilitarían la liberalización comercial multilateral; sin embargo, la OIC no llegó a establecerse, toda vez que en su lugar se creó el GATT que funcionó desde su entrada en vigor en 1948 hasta la creación de la Organización Mundial de Comercio.”²⁹

El 19 de enero de 1979, México envía solicitud al GATT en el sentido de iniciar negociaciones para su eventual adhesión al Acuerdo General, siempre y cuando su participación fuera reconocida como país en desarrollo, a efecto de gozar de los beneficios otorgados a estos países. Los principios que se consideraron para la adhesión fueron:

- Reconocer en México, un país en desarrollo.
- Continuar la aplicación de su política de desarrollo económico y social.
- Mantener flexibilidad en la regulación de las importaciones.
- Conservar la protección del sector agrícola.
- Proteger y promover, de acuerdo a la política interior, al sector industrial.
- Mantener la vigencia de los ordenamientos políticos internos del país.

Y como parte de su aportación al GATT, México se comprometió a:

- Consolidar un arancel máximo del 30% para la totalidad de su tarifa de importación.
- Armonizar los procedimientos de valoración en aduana para las mercancías importadas con el artículo VII del Acuerdo General y eliminar los precios

²⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia. “El Comercio Exterior de México”, página 190.

oficiales de la Tarifa del Impuesto General de Importación a más tardar en diciembre de 1987.

- Cumplir con las disposiciones del artículo VI del Acuerdo General respecto de la aplicación de derechos antidumping y derechos compensatorios, así como a las disposiciones del artículo XIX referentes a la aplicación de medidas de salvaguarda.
- Notificar en un periodo de seis meses contados a partir de la adhesión, la intención de suscribir los siguientes códigos:
 - Licencias de Importación;
 - Valoración en aduanas;
 - Antidumping;
 - Obstáculos técnicos; y
 - Compras del Sector Público.

En relación al Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios, se pretendió iniciar las negociaciones para su adhesión; de esta manera, nuestro país se acogería a las disposiciones de trato especial a los países en desarrollo, tanto en el Acuerdo General como en los códigos de conducta. Y precisamente este hecho, resultó un factor importante para facilitar su adhesión.

Desde la creación del GATT, se sucedieron diversas rondas de negociación que iban cambiando o añadiendo determinados aspectos en el comercio internacional. Podemos resaltar la Ronda de Tokio, donde destacan los acuerdos: “el relativo a la aplicación del artículo 7 (más conocido como de valor en aduana o de valoración), el acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación (Acuerdo de Licencias) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Código de Normas); el acuerdo sobre Compras del Sector Público y Acuerdo relativo a la aplicación del artículo 6 (conocido como el segundo Código Antidumping) y el relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos 6, 16 y 23 (al que nos referiremos como el Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios).”³⁰

Otra de las más importantes, es la Ronda de Uruguay (1986-1993), que conlleva a la reintegración del sector agrícola y textil, introduce nuevas disciplinas en el sector

³⁰ Díaz Mier, Miguel Ángel. “Del GATT a la Organización Mundial de Comercio”, página 129.

servicios y de Propiedad Intelectual y se decide la creación de la Organización Mundial del Comercio el 1 de enero de 1995, sustituyendo al GATT.

Cuadro 1. Diferencias entre el GATT y la OMC

GATT	OMC
<ul style="list-style-type: none"> • Era un conjunto de normas, un acuerdo multilateral sin base institucional, con una pequeña secretaría asociada, cuyo origen se remonta al intento de establecer una Organización Internacional de Comercio en la década de los 40. • El GATT se aplica con carácter provisional, aun cuando después de más de 40 años los gobiernos decidieran considerarlo como un compromiso permanente. • Las normas del GATT se aplicaban al comercio de mercancías. • El GATT era un instrumento multilateral; para la década de los 80, se añadieron acuerdos plurilaterales con carácter selectivo • El sistema de solución de diferencias en el GATT es susceptible de bloqueos y permite una superposición de actividades. • El GATT logró alcanzar éxito en el fomento y la liberación de gran parte del comercio mundial durante 47 años, así como las continuas reducciones de arancel y la afluencia de nuevos miembros durante la Ronda de Uruguay; para verificar que el sistema multilateral realmente constituyese un soporte de desarrollo y un instrumento de reforma económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • La OMC incorporó en su seno todas las disposiciones del GATT que contemplan las disciplinas fundamentales que afectan al comercio internacional. Cuentan con su propia secretaría y se constituye en la década de los noventa. • La OMC es una institución permanente, los compromisos contraídos en su marco son absolutos y permanentes. • La OMC se aplica al comercio de mercancías, servicios y aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio. • Los acuerdos que constituyen la OMC son en la mayoría multilaterales, lo que entrañan compromisos para todos sus miembros. También existen cuatro acuerdos de carácter plurilateral. • El sistema de solución de diferencias de la OMC es más rápido, automático, y propicia una mayor facilidad para la aplicación de las conclusiones a que se llegue en las diferencias que surjan en la OMC. • La OMC es un cuerpo que al incorporar las funciones del GATT continúa realizándolas; es decir pretende elevar los niveles de vida y de renta, logrando el pleno empleo la

<ul style="list-style-type: none"> • Incitó a los gobiernos a idear otras formas de protección para sectores que se enfrentan con mayor competencia en los mercados exteriores. 	<p>producción y el comercio, utilizando en forma óptima los recursos mundiales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constituyen el mayor proyecto de la historia para que el comercio se desarrolle en forma más libre y pacífica a nivel mundial.
--	--

Fuente: Tomado de Quintana Adriano, Elvia Arcelia. Op. Cit., pp. 224 y 225.

Los países integrantes aprovechan dicha convención y conforman coaliciones al amparo de la OMC y con frecuencia actúan conjuntamente valiéndose de un solo coordinador o equipo de negociación. Nuestro país no ha sido la excepción, pertenece a los grupos más activos de la OMC en el marco de las negociaciones:

- Al Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) desde 1993;
- Al G-20; Amigos de las Negociaciones Antidumping (Coalición que pide más disciplinas con respecto a la utilización de las medidas antidumping) y
- A la Propuesta conjunta sobre Propiedad intelectual.

La APEC fue creada en 1989, y su objetivo principal es apoyar el crecimiento económico sostenible y la prosperidad en la región de Asia-Pacífico, aunque también se considera la defensa del comercio libre, fomentar la cooperación económica y técnica, mejorar la seguridad humana, y facilitar la inversión. La suma del Producto Nacional Bruto de las 21 economías que conforman este foro equivale al 56 por ciento de la producción mundial, en tanto que en su conjunto representan el 46 por ciento del comercio global.

El G-20, es una coalición de países en desarrollo que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo (no confundir con el grupo G-20 de Ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales ni con las cumbres que éstos han celebrado recientemente), por tanto, su ámbito de competencia es la Agricultura.

2.2. El Convenio de Kyoto

El 18 de mayo de 1973, los miembros del entonces Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas (hoy Organización Mundial de Aduanas) concluyeron la redacción del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, conocido como Convenio de Kyoto. Se dice que comprendía disposiciones flexibles que permitían su adaptación a la estructura cambiante del comercio internacional y a la evolución de las técnicas aduaneras de aquella época, facilitando el ajuste progresivo de las legislaciones de los Estados, a las disposiciones de dicho convenio.

En 1999, la Organización Mundial de Aduanas terminó la revisión completa del convenio de 1973. La revisión tenía por objeto proporcionar a las Administraciones de Aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles y también un control aduanero eficaz. El Convenio revisado se ha concebido como el programa de normalización y simplificación de los procedimientos aduaneros para el siglo XXI.

La revisión se hizo necesaria debido a los cambios radicales acaecidos en el comercio, los trasportes y las técnicas administrativas desde que se aprobó el convenio, concluyendo en junio de 1999 cuando el Consejo de la OMA aprobó los textos revisados junto con un Protocolo de Enmienda (Convenio de Kyoto revisado) que haría efectivas las enmiendas una vez que entrara en vigor: los artículos existentes del convenio y las disposiciones de sus anexos se han revisado y actualizado para velar porque reflejen los procedimientos modernos y tengan en cuenta las necesidades de los comerciantes y de las administraciones de aduanas.

Se añadieron nuevas disposiciones y los textos incorporaron metodologías modernas para establecer un equilibrio entre las funciones aduaneras de control y recaudación de ingresos, fiscales y la de facilitación del comercio. La utilización de la tecnología de la información y las técnicas de gestión del riesgo se han incorporado a las disposiciones básicas del convenio revisado. Así se logrará que las aduanas desempeñen sus responsabilidades con mayor eficacia y eficiencia y faciliten el movimiento internacional de mercancías, a la vez que garantizan que se cumplan plenamente las leyes nacionales.

Hasta antes de su modificación en 1999, el convenio había recibido una modesta aceptación de la comunidad internacional. Es a partir de ese año, que nace el interés de nuestros principales socios comerciales en ser parte del mismo. Considerando que la Unión Europea, Japón y Canadá lo ratificaron previamente, el impulso más significativo al convenio lo representa su adopción por los Estados Unidos en diciembre de 2005.

El texto del convenio está dividido en cuatro secciones:

- i. Un protocolo de enmienda;
- ii. El cuerpo del Convenio;
- iii. Un anexo general; y
- iv. Anexos específicos.

El protocolo de enmienda es precisamente en resultado de la versión revisada del convenio en 1999. En el cuerpo del convenio, encontramos disposiciones que regulan, por ejemplo, el objeto del convenio, su adopción, administración y entrada en vigor. En el anexo general, se incluyen disposiciones que regulan las formalidades del despacho, las funciones de la Aduana y los procedimientos aduaneros. En los anexos específicos, se regulan los regímenes aduaneros y regímenes especiales (importación, exportación, tránsito, zonas libres, procesamiento, admisión temporal, procedimientos especiales, entre otros).

Un aspecto interesante del convenio es que no contiene disposiciones de carácter auto aplicativo, sino sólo estándares y prácticas recomendadas. Cada parte contratante es libre de ratificar los anexos específicos que juzgue convenientes.

Indudablemente la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior y la Leyes de los Impuestos Generales de Importación y Exportación de México, han sido elaboradas indudablemente bajo las normas del convenio de Kyoto y demás surgidas de los órganos rectores mundiales de comercio.

2.3. La Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Nació bajo el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera en 1952, sin embargo, en el año de 1994 cambió su nombre a Organización Mundial de Aduanas (OMA). Es una

organización intergubernamental que es reconocida internacionalmente como un centro global de prácticas aduaneras y juega un rol de liderazgo en la discusión, desarrollo, promoción e implementación de un sistema moderno y seguro de procedimiento aduaneros. Actualmente está integrada por 176 naciones. En la esfera del acceso a los mercados, la OMC coopera regularmente con la Organización Mundial de Aduanas (OMA), principalmente en cuanto a la clasificación de mercancías.

El Sistema Armonizado (SA; en inglés HS Harmonized System) es un modelo para la nomenclatura de productos desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas que entró en vigor el 01 de enero de 1988. Su finalidad es la creación de un estándar multi propósito para la clasificación de los bienes que se comercian a nivel mundial. El Sistema Armonizado utiliza una codificación de seis dígitos y una estructura de clasificación de 4 niveles: Sección con 21 categorías, Capítulo con 97, Partida con más de 1200 y Sub-partida con más de 5000 grupos de productos. Es utilizado por los países miembros de la OMA y de los no miembros que pertenecen a la OMC, por lo tanto, los cambios introducidos en el SA tienen importantes consecuencias jurídicas para los Miembros de la OMC, en particular, con respecto a sus listas de mercancías.

La OMA revisa permanentemente los textos de la Nomenclatura a fin de reflejar:

- Los avances científicos y tecnológicos.
- Las decisiones internacionales de clasificación.
- Los cambios en los patrones mundiales de comercio o las preferencias de consumo.
- La reubicación de mercancías mal agrupadas.
- La corrección de errores ortográficos, además concentra los cambios que deben ser adoptados cada cuatro años.

Actualmente está en uso por más de 200 países como base definitoria para el cobro de impuestos de importación. También es utilizado para la recolección de estadísticas de comercio internacional, establecimiento de políticas arancelarias, manejo de reglas de origen, monitoreo de productos controlados, las tarifas de transporte de mercancías, las estadísticas de transporte, control de precios, controles de cuotas, la compilación de los nacionales cuentas, y la investigación económica y análisis. El SA es, pues, un lenguaje universal y una herramienta indispensable para el comercio

internacional. Más del 98% de la mercancía en el comercio internacional se clasifica sus términos.

La OMA no interviene en disputas comerciales o relativas a las tarifas arancelarias, estas se desarrollan en el seno de la OMC, sin embargo, si cooperan en varias esferas, entre ellas: el acceso a los mercados, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI), la valoración en Aduana, las normas de origen y la facilitación del comercio.

En septiembre de 1987, México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio que la crea y el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General del Consejo de Cooperación Aduanera el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988. Por lo que obligatoriamente, se compromete a modificar la legislación interna, para aplicar los diversos instrumentos jurídicos que ha creado este organismo, con la finalidad de modernizar, simplificar y armonizar a nivel internacional las normas aduaneras.

2.4. Política Comercial

El libre comercio maximiza la producción mundial y beneficia a todas las naciones, no obstante, casi todos los países imponen algunas restricciones al libre flujo del comercio internacional, puesto que estas restricciones y reglamentaciones tratan con el intercambio o comercio de la nación, son generalmente conocidas como políticas de intercambio o comerciales. En tanto que las restricciones comerciales siempre se racionalizan en términos de bienestar nacional, en la realidad, por lo general, las proponen esos grupos especiales en la nación que suelen resultar beneficiados por tales restricciones.³¹

La economía internacional, afirma Krugman “utiliza los mismo métodos fundamentales de análisis que las otras ramas de la economía, porque la motivación y la conducta de los individuos y de las empresas son las mismas tanto en el comercio internacional como en las transacciones nacionales.”³² Lo anterior, lo expone mediante el ejemplo de una botella de vino español que aparece en una mesa de londinense, y que es una secuencia de sucesos que la han llevado ahí y que no es muy distinta de la secuencia

³¹ Salvatore, Dominick, op. cit., página 221.

³² Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice. “Economía Internacional”, página 3.

de sucesos que llevarían una botella de vino del estado de California a una mesa en el estado de Nueva York, ambos en Estados Unidos. Sin embargo, continúa la exposición, la economía internacional comporta nuevas y diferentes preocupaciones, porque el comercio internacional y la inversión se llevan a cabo entre naciones independientes. España y Gran Bretaña son estados soberanos; mientras que California y Nueva York no lo son. Y concluye esta ejemplificación, sencilla pero sustanciosa; diciendo que los envíos entre los estados soberanos pueden interrumpirse si el gobierno de alguno de los dos países establece un cupo que limite las importaciones o que el vino de alguno de los países mencionados puede convertirse de repente en más barato para uno de ellos si el valor en los mercados de divisas de alguna de las dos monedas disminuye frente a la otra. Esto último no podría ocurrir dentro de Estados Unidos donde la constitución prohíbe restringir el comercio interestatal, además de que existe solo una moneda.

A través de este planteamiento, llegamos al objeto de estudio de la política comercial, es decir, aquellos temas planteados por problemas especiales de interacción económica entre los países soberanos. Y aparecen temas como las ganancias del comercio, el proteccionismo, la balanza de pagos, la determinación del tipo de cambio, la coordinación internacional de la política económica y el mercado internacional de capitales.³³

En virtud del enfoque de nuestro trabajo, profundizaremos en los temas del proteccionismo en los puntos 2.4.1 y 2.4.2; y la coordinación internacional de las políticas económicas detallado en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3.

La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado, para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo comprende, entre otros, la política arancelaria, que es un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional bajo la forma de impuestos indirectos, que gravan las operaciones del comercio exterior; añadiendo un componente artificial al precio del artículo y volviéndolo, por tanto menos competitivo. Incluyen subsidios para algunas transacciones, límites legales en el valor o volumen de determinadas importaciones. Durante décadas, se ha dilucidado sobre cómo deben proceder los países al instrumentar sus relaciones comerciales con el resto del mundo. Las diferencias

³³ Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice, op. cit., página 3.

corrientes del pensamiento económico, han hecho énfasis en destacar dos planteamientos antagónicos: por una parte, el esquema proteccionista y, por la otra, el planteamiento librecambista.

2.4.1. Restricciones Arancelarias

Históricamente, el arancel ha sido el tipo de restricción más importante. Un arancel, es la más simple de las políticas comerciales, ya que es un impuesto exigido cuando un bien es importado o exportado. La introducción de un arancel de importación, conduce a una diferencia de precios entre los mercados, aumenta el precio recibido por los productores nacionales de dicho bien, y es este efecto el principal objetivo de dicho arancel, proteger a los productores nacionales frente a los bajos precios resultantes de la competencia de la importación. Consecuentemente los aranceles de importación son más importantes que los de exportación.

Las naciones en desarrollo se apoyan mucho en los aranceles de exportación para captar recursos por su facilidad de recaudación. Por su parte, los países industrializados invariablemente imponen aranceles u otro tipo de restricciones comerciales a algunas de sus industrias (generalmente intensivas en trabajo), mientras que aplican impuestos a los ingresos para captar recursos.³⁴

Existen 3 tipos de aranceles:³⁵

- Ad-valorem. Son los impuestos exigidos como fracción (porcentual) del valor de los bienes importados.
- Específico. Son una cantidad monetaria fija exigida por cada unidad de medida del bien importado.
- Mixtos. Cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

En general los aranceles han disminuido en las naciones industriales desde la Segunda Guerra Mundial, y en la actualidad promedian menos de 5 por ciento en el renglón de bienes manufacturados (ver cuadro 2), sin embargo, el intercambio de mercancías agrícolas está todavía sujeto a barreras arancelarias relativamente altas.

³⁴ Salvatore, Dominick, op. cit., página 223.

³⁵ Contemplado en el artículo 13 de la Ley de Comercio Exterior en vigor.

Cuadro 2. Tasas arancelarias promedio

Tasa arancelaria a la importación, aplicada, promedio ponderado productos manufacturados importados (%)				
País	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>
<u>Brasil</u>	9.4	9.3	9.8	9.8
<u>Canadá</u>	1.2	1.2	1.3	1.3
<u>Chile</u>	1.5	0.8	6.0	4.8
<u>China</u>	6.3	5.9	5.8	6.0
<u>Estados Unidos</u>	1.7	2.0	2.0	2.0
<u>México</u>	ND	2.3	2.0	4.7

Fuente: <http://datos.bancomundial.org/indicador/TM.TAX.MANF.WM.AR.ZS>

Otro concepto importante, es la tasa arancelaria de protección efectiva, veamos porque: una nación importa una materia prima libre de derechos de importación o impone una tasa arancelaria menor a la importación del insumo que a la importación de la mercancía terminada producida con el insumo importado. La nación hace esto con el fin de fomentar el procesamiento y el empleo domésticos. Cuando este es el caso, la tasa efectiva de protección (calculada con el valor agregado interno o el procesamiento que se lleva a cabo en la nación) es mayor que la tasa arancelaria nominal (calculada sobre el valor final de la mercancía). El valor agregado interno es igual al precio final de la mercancía menos el costo de los insumos importados que va en la producción de la mercancía. En tanto que la tasa arancelaria nominal es importante para los consumidores (porque indica cuánto más aumenta el precio de la mercancía final), la tasa arancelaria efectiva es importante para los productores porque indica con exactitud la protección que se le da al proceso productivo interno de la mercancía que compite con la importación.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a la Secretaría de Economía la facultad de diseñar la política comercial y ésta a su vez faculta a la Subsecretaria de Comercio Exterior para diseñar la política comercial externa del país y vigilar su ejecución.

México modifica su política comercial en el siglo XX, al suscribir tratados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, el 31 de diciembre de 1945, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El modelo de sustitución de importaciones estuvo en auge, hasta que dejó de funcionar a partir de la primera mitad de la década de los setenta, la crisis económica mundial puso en evidencia los problemas estructurales de nuestra economía y, consecuentemente, las limitantes del modelo proteccionista.

A principios de los ochenta, la economía nacional contaba una ineficiente estructura productiva, combinada con monopolios, retraso tecnológico y precios bajos del petróleo³⁶. La intervención estatal, los subsidios indiscriminados, finanzas públicas al borde del colapso, conllevaron a la crisis de la balanza de pagos (insolvencia en los mercados financieros internacionales), a la suspensión del pago del servicio de la deuda externa, provocando inflación a niveles inimaginables, aplicando además a todas las importaciones permisos de importación.

“Ante la necesidad de generar divisas para el desarrollo económico por vía diferente al endeudamiento y venta de hidrocarburos, la política comercial está orientada a incrementar en forma sostenida las exportaciones de productos no petroleros, a sustituir selectiva y eficientemente importaciones, a ampliar y diversificar los mercados de exportación. Se intenta, en suma, invertir la tendencia que había tenido la balanza comercial -en especial la del sector manufacturero-, para evitar que el sector externo estrangule la marcha de la economía. Para alcanzar estos objetivos, la política de comercio exterior se apoya, entre otras medidas, en la racionalización de la protección, fomento a las exportaciones y negociaciones comerciales internacionales.”³⁷

Ante tal situación, el 31 de marzo de 1981 oficialmente nuestro país se adhiere a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que tiene por finalidad establecer mecanismos comerciales preferentes. Sin embargo, también se inicia la nacionalización de la banca, el establecimiento de un tipo de cambio controlado, así como el reforzamiento y, en algunos casos, la elevación de las medidas proteccionistas de comercio internacional.

³⁶ Idea tomada de J. Michael Finger & Julio J. Nogués. “Safeguards and antidumping in latin america trade liberalization, fighting fire with fire”.

³⁷ Falk, Pamela S. y Torres Blanca (Coordinadoras). “La Adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos”, página 31.

Pero ante la creciente inflación y el estancamiento económico, el gobierno mexicano decide en 1983, liberar de manera unilateral su economía, tratando de revertir la tendencia negativa. Reduce los aranceles, elimina los permisos de importación a más de la mitad de las mercancías y devalúa el peso³⁸. Entre 1984 y 1985, se había liberado de permiso previo a 7,252 fracciones, es decir, a más del 89.6% de la tarifa en aquél entonces, y del 60% de las importaciones totales, aunque al mismo tiempo se ajustaron algunas cargas a la alza, para compensar temporalmente parte de la protección que otorgaba el permiso previo y continuó utilizándose el precio oficial de importación para contrarrestar el dumping y las prácticas desleales de comercio internacional³⁹.

Ante tal escenario, comienza la formalización de la apertura comercial, la inclusión al nuevo orden económico mundial. Pero, por si sola, dicha apertura no generaba beneficio alguno para el país, por lo que finalmente se decide la inclusión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986. Aceptando, consecuentemente, su compromiso de apertura gradual y madura del comercio exterior, así como una serie de regulaciones o limitaciones para que se implementaran las reglas de comercio internacional (v. gr. El Código de Valoración Aduanera y el de antidumping). En 1992, se implementa el Código de Valoración de Mercancías, para determinar la base gravable del arancel⁴⁰ conforme a diferentes métodos, dejando atrás la base normal o el precio oficial de las mercancías.

La reforma fiscal emprendida por el gobierno mexicano, contempló no solamente la modificación o elaboración de nuevos textos legales impositivos, sino también un planteamiento más profundo que busca obtener una mejor distribución del ingreso, así como transformar un sistema complejo de disposiciones legales, las que establecían en 1979, 52 impuestos federales diferentes y 45 leyes impositivas. Se crea un sistema tributario nacional, llamado así porque entre los diferentes textos existe una relación lógica, una complementación entre los mismos, que les da unidad. La finalidad principal de la reforma fiscal es transformar el esquema de contribuciones, integrar al mismo las contribuciones estatales y municipales, a través del sistema nacional de coordinación fiscal, modernizar la estructura administrativa fiscal, así como actualizar y crear los ordenamientos adecuados.

³⁸ Pasa de 368 pesos a 915 pesos por dólar.

³⁹ Falk, Pamela S. y Torres Blanca, op. cit., página 33.

⁴⁰ Impuesto que se cobra con motivo de la importación de mercancías.

La política comercial, por tanto, disminuyó el sesgo anti exportador y aumentó la transparencia del sistema de protección (sustitución de permisos de importación por aranceles y reducción de la dispersión y nivel de los aranceles) y la promoción de las exportaciones, intensificando la participación de nuestro país en las negociaciones internacionales para lograr mayor acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales.⁴¹

En la actualidad, existen 33 diferentes tasas a la importación para las 11,969 fracciones arancelarias que forman parte del artículo 1 de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE), que van desde Exenta hasta la tasa máxima registrada en la LIGIE de 254% para las mercancías, entre otras, que se clasifican como Tocino sin partes magras y grasas de gallo, gallina o pavo, así como a las grasas y aceites animales o vegetales, incluida la manteca de cerdo.

**Cuadro 3. Composición de la Tarifa de Importación en México
Agrupada por tasa impositiva**

	Fracciones Arancelarias	Tasa Porcentual	Participación
	3,439	7	28.73%
	3,169	10	26.48%
	2,268	Ex.	18.95%
	1,790	20	14.96%
	493	35	4.12%
	467	15	3.90%
	45	AMX	0.38%
	13	AE	0.11%
	285	Diversas tasas	2.38%
Total	11,969		

Fuente: Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación vigente.

Nota: EX. Exenta del pago del impuesto general de importación o de exportación

AMX Arancel mixto establecido en los términos de los artículos 4o. fracción I y 12 fracción III de la Ley de Comercio Exterior

AE Arancel específico establecido en términos de los artículos 4o. fracción I y 12 fracción II de la Ley de Comercio Exterior

Para el caso de las exportaciones, con igual número de fracciones arancelarias en la LIGIE, se tienen sólo 5 diferentes tasas: exenta de pago de impuestos a la exportación, como lo podemos observar en el cuadro número 4.

⁴¹ Falk, Pamela S. y Torres Blanca (Coordinadoras), op. cit., páginas 109 y 113.

**Cuadro 4. Composición de la Tarifa de Exportación en México
Agrupada por tasa impositiva**

	Fracciones Arancelarias	Tasa porcentual	Participación
	11,938	Ex.	99.74%
	23	50	0.19%
	6	P R O H I B I D A	0.05%
	2	25	0.02%
Total	11,969		

Fuente: Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación vigente.

Nota:EX. Exenta del pago del impuesto general de importación o de exportación

Se abrogó el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951, para dar paso a la nueva Ley Aduanera, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, entrando en vigor el primero de julio de 1982. Fue concebida para dar un tratamiento equitativo a los particulares con la correspondiente eficiencia de la autoridad aduanera; agilizando los trámites de control a que se ven sujetos los intercambios comerciales y, por último, armonizando nuestras instituciones con las internacionales, cuya avanzada se presentó en el ya citado Convenio de Kyoto de 1973.

Otro instrumento importante fue la creación de la Ley de Comercio Exterior que introduce cambios sustanciales al nascente marco jurídico antidumping, creando la estructura institucional y los procedimientos administrativos acorde a las innovaciones de la época en la materia⁴². Al ser México un país en vías de desarrollo, con la manifiesta fragilidad en su planta industrial y en su macroeconomía, resulta no solamente justificable si no necesaria, la existencia de una ley que es susceptible de otorgar tales protecciones a través de regulaciones tanto arancelarias como no arancelarias.

En esta ley se plasma la idea de racionalización de la protección, y se otorga al Ejecutivo Federal la facultad para modificar los niveles arancelarios, según los requerimientos de la economía del país. En dicha ley se establece que los gravámenes no podrán fijarse en forma diferente por razones de origen o procedencia de los bienes, en concordancia con el principio de no discriminación consagrado en las normas internacionales. Además fija límites a las facultades de la autoridad

⁴² En Enero de 1991, se crea la Dirección General de Prácticas Comerciales Internacionales dependiente de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, siendo el primer órgano dedicado al antidumping y remplazado en 1993 por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

administrativa para restablecer los permisos de importación. La esencia de la ley radica en que sus preceptos y bases jurídicas configuran un sistema de fomento del comercio exterior y de defensa de la industria nacional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

La existencia de normas jurídicas proteccionistas del comercio exterior no es exclusiva de México. Aun los países altamente desarrollados poseen normas jurídicas proteccionistas que le dan consistencia y razón de ser a su planta industrial y al comercio interno de sus productos. No hay a pesar de todos los propósitos, una amplia libertad comercial en el mundo. Lo importante es que esas normas proteccionistas internas no rebasen los límites impuestos por la normatividad internacional, es decir, que no se transformen en barreras infranqueables para el mundo del comercio exterior, que den al traste con la globalización, que es una realidad del mundo actual y una importante expectativa de mejora económica de todos los países para el futuro inmediato.

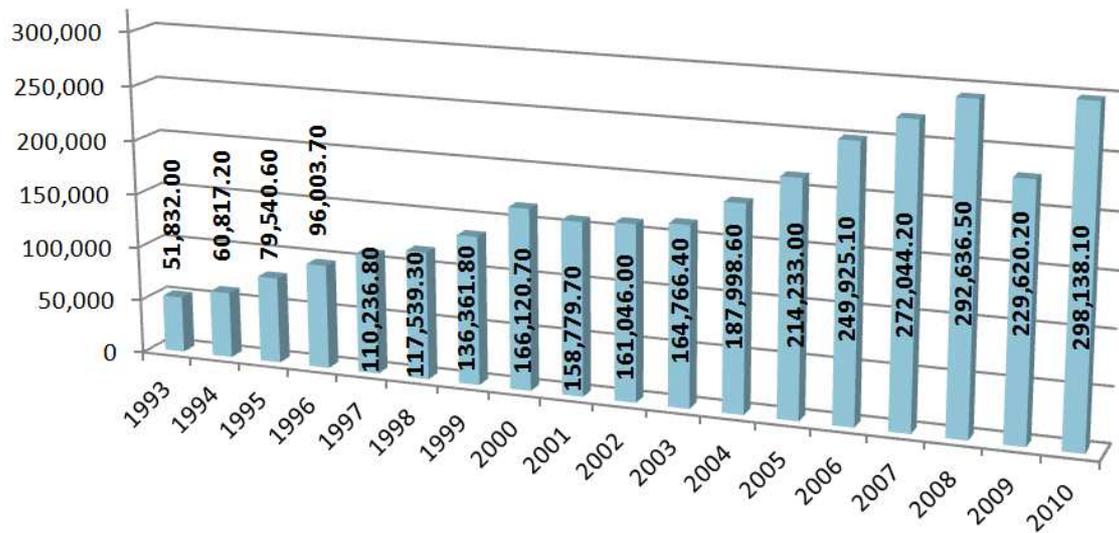
En el marco del proceso de globalización económica, la participación de los organismos internacionales con competencia en materia aduanera ha sido fundamental para coadyuvar a los esfuerzos realizados por los servicios de aduanas en la simplificación y armonía de los procedimientos de despacho. El principal aporte de dichos organismos se resume en las directivas, lineamientos y recomendaciones que de ellos emanan, con miras a alcanzar la armonía, simplificación y transparencia de los procedimientos de despacho de mercancías en beneficio de la comunidad comercial.

Con la intención de apoyar el esfuerzo de las empresas productoras mexicanas por alcanzar los mercados internacionales ofreciendo calidad, servicio y precio competitivos en un contexto global, el Gobierno Federal diversos ha puesto en marcha programas para promover el crecimiento de la industria nacional, fomentar la capacitación y desarrollo de tecnología, incrementar las fuentes de trabajo y lograr mayor participación de inversión, tanto nacional, como extranjera. Se brindan estímulos para que puedan importar temporalmente de cualquier parte del mundo y sin el pago de los impuestos de importación, impuesto al valor agregado y, en su caso, cuotas compensatorias según corresponda, las materias primas, maquinaria y equipo con las características necesarias para la fabricación de sus productos de exportación, permitiendo así el incremento y fortalecimiento de la actividad exportadora, la cual es uno de los motores de la economía nacional.

Aunado a lo anterior, el proceso de simplificación administrativa establecido a través del sistema informático SICEX-Maquila, ha permitido facilitar los trámites de la Industria Manufacturera. Las políticas de fomento y operación implementadas por el gobierno de México han permitido que la Industria Manufacturera se haya convertido en el sector más dinámico dentro de la industria nacional durante los últimos años.⁴³

Gráfica 1. Valor de las Exportaciones en México, 1993-2010

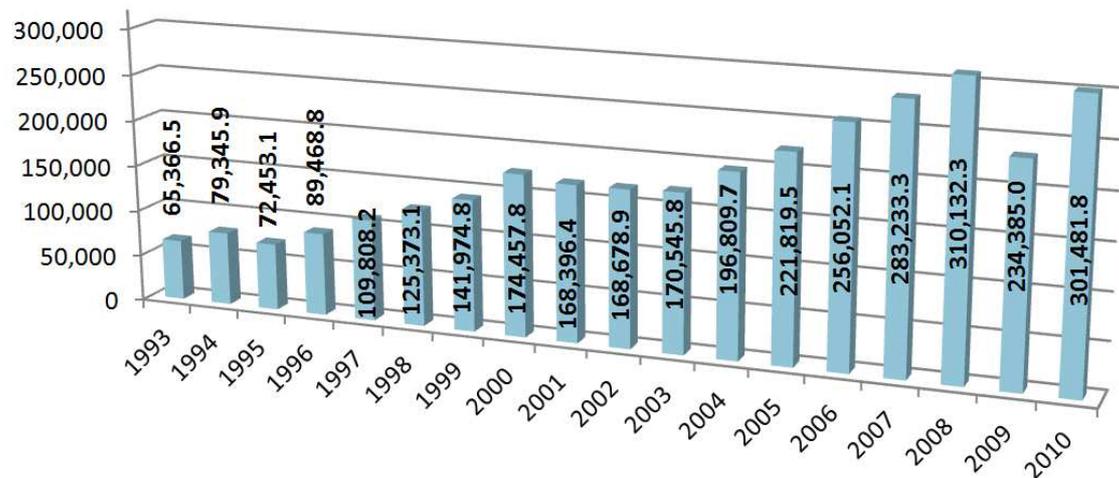
En millones de dólares



Fuente: SE con datos de Banco de México

Gráfica 2. Valor de las Importaciones en México, 1993-2010

En millones de dólares



Fuente: SE con datos de Banco de México

⁴³ Tomado de www.economia.gob.mx

Como parte importante de la política de apertura comercial, se han suscrito diversos tratados y acuerdos comerciales en los últimos años que contemplan diversas desgravaciones arancelarias (ver Anexo 3). Uno de los últimos acuerdo comerciales es mencionado en el quinto informe de gobierno del presente sexenio: “en la Cumbre de Lima, el 28 de abril de 2011, México estableció, junto con Colombia, Chile y Perú, la Alianza del Pacífico, cuyos miembros representan un mercado de más de 200 millones de personas, 35 por ciento del PIB de América Latina y 55 por ciento de las exportaciones latinoamericanas al mundo.”

Como parte de los ajustes realizados en México al sistema tributario, en 1997 el Gobierno Federal creó el Servicio de Administración Tributaria, conjuntando a aquellas administraciones federales que tenían que ver con la recaudación de impuestos internos y con los de comercio exterior. En el caso del comercio exterior, se hizo con el fin de orientar a que la Aduana tuviera un nivel Ejecutivo y un directorio que le brindarán operatividad y transparencia, con recursos propios derivados de la eficiencia recaudadora y con un patrimonio compuesto por bienes de diversa índole, creándoles su correspondiente circunscripción territorial a cada de ellas abarcado su zona de influencia a todo el país.

Por lo que, como parte integrante del Gobierno Federal, la estrategia, alcances y metas se plasman dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y para efectos del presente trabajo revisaremos lo anotado en el correspondiente al ejercicio 2007-2012.

El PND, está estructurado bajo 5 ejes rectores, la política comercial está vertida el punto 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable” conforme a lo siguiente:

Política exterior responsable.

5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional

5.7 México en la construcción del orden mundial

5.8 Diversificar la agenda de la política exterior

5.9 Mexicanos en el exterior y migración

Cuadro 5. Valor de las Exportaciones acumulado por bloque económico, 1993-2010

En millones de dólares

TLCAN	2,635,903.70	86.49%
UNIÓN EUROPEA	132,828.20	4.36%
ALADI	104,469.80	3.43%
RESTO DEL MUNDO	67,666.70	2.22%
CENTROAMÉRICA	34,554.60	1.13%
JAPON	23,000.70	0.75%
NIC´S	18,849.10	0.62%
CHINA	17,504.70	0.57%
PANAMÁ	7,304.10	0.24%
AELC	4,331.80	0.14%
ISRAEL	1,226.50	0.04%

Fuente: SE con datos de Banco de México

Nota: Países denominados NIC´S: Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

Cuadro 6. Valor de las Importaciones acumulado por bloque económico, 1993-2010

En millones de dólares

TLCAN	1,947,690.90	61.45%
UNIÓN EUROPEA	342,520.80	10.81%
CHINA	228,723.90	7.22%
NIC´S	180,871.70	5.71%
JAPÓN	160,296.30	5.06%
RESTO DEL MUNDO	159,909.70	5.04%
ALADI	110,891.30	3.50%
AELC	17,537.80	0.55%
CENTROAMÉRICA	15,516.10	0.49%
ISRAEL	4,889.40	0.15%
PANAMÁ	935.80	0.03%

Fuente: SE con datos de Banco de México

Nota: Países denominados NIC´S: Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

2.4.2. Regulaciones y Restricciones No arancelarias

Tal y como lo describe Paul R. Krugman: “Si la idea de las ganancias del comercio son el concepto más importante de la economía internacional desde el punto de vista teórico, la eterna batalla entre el libre comercio y el proteccionismo parece ser el tema más importante desde el punto de vista de la política económica. Desde la aparición de los estados-nación en el siglo XVI, los gobiernos han estado preocupados por el efecto de la competencia internacional sobre la prosperidad de las industrias nacionales y han intentado, o bien defenderlas de la competencia extranjera imponiendo límites a las importaciones, o bien ayudarlas en la competencia mundial subvencionando las exportaciones.”⁴⁴

Las políticas que los estados adoptan en el contexto del comercio internacional, son políticas que implican impuestos a ciertas transacciones, subsidios para otras tantas, límites legales en valor o en volumen de determinadas importaciones, etc. Por muchos años los aranceles han sido usados como fuente de ingreso para los estados, aunque también se utilizaban como protección para ciertos sectores industriales nacionales. Sin embargo, en tiempos recientes la importancia y eficacia de los aranceles ha disminuido. Los tratados y acuerdos internacionales suscritos por los países favorecen la desaparición de los mismos, dando paso a una gran variedad de barreras no arancelarias, tales como cuotas de importación (limitaciones a la cantidad de importaciones), restricciones a las exportaciones y exigencia de contenido nacional, por mencionar algunas. Las barreras no arancelarias se traducen en la nueva forma de proteccionismo.

Una cuota de importación constituye la barrera no arancelaria más importante. Teóricamente una cuota de importación es una restricción directa de la cantidad de algún bien que se pretenda importar, es decir, la restricción es impuesta normalmente mediante la concesión de licencias a algún grupo de individuos o empresas. Cuando hablamos del requisito de contenido nacional, nos referimos a una regulación que exige que una fracción específica de un producto final sea producida dentro del país, en algunos casos esta fracción se especifica en unidades físicas y en otros, se establece en términos de valor añadido. Y pueden usarse para proteger la industria, la agricultura y/o por razones de balanza de pagos de un país.

⁴⁴ Krugman, Paul R. y Obstfeld, Maurice, op. cit., página 4.

El comercio internacional también está bloqueado por numerosas regulaciones técnicas y administrativas. Éstas incluyen las regulaciones de seguridad para automóviles y equipo eléctrico, las regulaciones sanitarias para la producción y empaque higiénico de productos alimenticios importados y los requisitos de etiquetado que exigen se muestre el origen y el contenido. Otras restricciones comerciales han resultado de leyes que establecen que los gobiernos compren a proveedores nacionales, las llamadas políticas de adquisiciones gubernamentales.⁴⁵

“Desde 1986, cuando México se unió al GATT y hasta 1994 cuando el TLCAN surtió efectos, el país creó nuevos mecanismos e instituciones que se avocaron a la administración de los procedimientos antidumping y salvaguarda y al refuerzo de los ya existentes.”⁴⁶ Los precios oficiales se utilizaron como único mecanismo para combatir el dumping, la subfacturación y otras prácticas desleales de comercio internacional, hasta que el 11 de enero de 1988 se dio a conocer su derogación a través del DOF:

En nuestra nación, las regulaciones y restricciones no arancelarias están normadas a través de la Ley de Comercio Exterior⁴⁷. Están contempladas como tal, los permisos previos, los cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y los demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines siguientes y que están estipulados en dicha ley:⁴⁸

- Cuando se requieran de modo temporal para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, de acuerdo a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- Para regular la entrada de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen o procedencia;
- Conforme a lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte;
- Como respuesta a las restricciones a exportaciones mexicanas aplicadas unilateralmente por otros países;

⁴⁵ Salvatore, Dominick, op. cit., 263.

⁴⁶ Traducido del texto “Safeguards and antidumping in latin america trade liberalization, fighting fire with fire”, página 205.

⁴⁷ Artículo 17 de la Ley de Comercio Exterior en vigor.

⁴⁸ Artículo 16, fracciones I a la VI . Idem.

- Cuando sea necesario impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones que impliquen prácticas desleales de comercio internacional, y
- Cuando se trate de situaciones no previstas por las normas oficiales mexicanas en lo referente a seguridad nacional, salud pública, sanidad fitopecuaria o ecología, de acuerdo a la legislación en la materia.

El poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Economía, es la encargada de aplicar dichas medidas. Deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) e identificarse en términos de fracción arancelaria y nomenclatura de las mercancías que se sujeten a regulaciones y restricciones no arancelarias.

Los permisos previos consisten en autorizaciones que impone cada una de las secretarías de estado en materia de su competencia para regular la introducción, extracción o circulación de mercancías de comercio exterior, considerando los controles sanitarios o fitosanitarios necesarios, el control por ser mercancías contaminantes, radioactivas, explosivas, etc., el impacto que en cierta rama de la industria nacional producen las mercancías, el control de la introducción de mercancías usadas o de deshechos, etc. Las autorizaciones o permisos indican las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujetan, así como el valor, cantidad o volumen de las mercancías y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

Los cupos máximos se refieren al monto de mercancías que podrán importarse o exportarse durante un cierto periodo de tiempo y pueden expresarse en cantidad o dentro de un arancel-cupo. La administración de los cupos se realiza por medio de permisos previos y para su obtención los interesados deben cumplir con los requisitos y la presentación de la solicitud de acuerdo a las especificaciones que se publican en el DOF, donde se incluirá la cantidad, volumen o valor total del cupo y el procedimiento para su asignación a los interesados.

Las normas de marcado de país de origen tienen como finalidad exigir que una mercancía que sea importada a territorio nacional ostente un marcado en donde se indique el país de origen. Así por ejemplo, podrá exigirse que todas las prendas de ropa que se internen al país ostenten una etiqueta en que aparezca el país de donde son originarias. Algunas mercancías de procedencia extranjera, previamente a su introducción al territorio nacional deben dar cumplimiento a las Normas Oficiales

Mexicanas (NOM'S) y a las disposiciones sobre etiquetado, marcado o leyendas de información comercial. Estas medidas tienen como finalidad regular la calidad de los productos extranjeros que se introduzcan, así como asegurar que los posibles consumidores nacionales tengan la suficiente información sobre el producto que van a comprar, como es su constitución o materias que se utilizaron para su fabricación, algunas especificaciones en cuanto al uso o cuidado del producto, etc.

En las medidas de regulación o restricción no arancelarias se incluyen las llamadas cuotas compensatorias, que no son otra cosa más que imponer, previo estudio de la Secretaría de Economía (SE), un porcentaje adicional sobre el valor de las mercancías que proceden de ciertos fabricantes o ciertos países a los cuales se les ha probado que realizan prácticas desleales de comercio internacional, a fin de igualar el costo del producto al costo "real" de producción en nuestro país. La Ley de Comercio Exterior, prevé, que cuando existe esto, los productores o proveedores nacionales que se vean afectados por dichos productos, pueden presentar una denuncia a la SE, en la cual aporten las pruebas necesarias para sustentar su dicho, después de un estudio e investigación por parte de la mencionada Secretaría se determina en qué porcentaje se encuentra la práctica de discriminación de precios y se establece una cuota compensatoria en el mismo porcentaje, con la finalidad de que al introducir dichos productos el costo sobre el que paguen las contribuciones al comercio exterior sea el "correcto" y no exista una reducción de los mismos. Las cuotas compensatorias pueden ser provisionales o definitivas; las primeras tienen el carácter preventivo y las segundas correctivo.

No olvidemos la existencia de otros instrumentos de política comercial, que al igual que los antes descritos, fungen como barreras no arancelarias: los subsidios al crédito a la exportación, como los que otorga el Bancomext; las compras gubernamentales, que favorecen a los productos nacionales a pesar de que su costo está por encima de los precios de las mercancías importadas; o las barreras administrativas, simples decretos que entorpecen la entrada de ciertas mercancías al país.

2.4.3. Fomento a las exportaciones

Con el fin de proporcionar a los exportadores nacionales condiciones similares en materia fiscal, financiera, aduanera y administrativa, a las que otros países ofrecen a sus exportadores, y su vez, cuidando que los estímulos se ajusten a las normas y compromisos internacionales. El gobierno mexicano ha establecido una política de

fomento a las exportaciones utilizando los instrumentos de política económica para aumentar las exportaciones de productos no petroleros, la transferencia de la tecnología y por supuesto, de inversión extranjera, impulsando la diversificación de la producción.

En 1982, el 93 por ciento de las fracciones de exportación de la tarifa estaban exentas de permisos y gravámenes, además de exceptuar de permiso previo a la importación temporal de insumos para incorporarse a productos de exportación. Dos años después, se establece el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (Profiex), que constituye la base de la política de fomento en nuestro país. Mediante los Programas de Importación Temporal (PITEX) y el sistema de devolución de impuestos aplicados a la importación de mercancías que se incorporan a productos de exportación, se brindan facilidades a los industriales para que importen, libres de trámites y del pago de impuestos, los insumos que requieren para su producción exportable.

“Los programas de fomento a las exportaciones están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas y permiten su incorporación adecuada al mercado mundial. Lo anterior, con base en la reducción de cargas arancelarias para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación y la simplificación de trámites administrativos por parte del gobierno federal.”⁴⁹

Para finales de 2011, y conforme al texto vigente de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el 99.74% (Cuadro 4) de las fracciones arancelarias de exportación están exentas de pago de arancel.

Dada la creciente participación del ramo manufacturero en el mercado internacional, el gobierno mexicano ha puesto especial interés en desarrollar una industria más competitiva y dinámica, para fortalecer los vínculos entre el mercado interno y el externo, permitiendo con ello el desarrollo de cadenas productivas. Para el logro de este objetivo, resulta indispensable que la planta productiva nacional tenga acceso a los mejores insumos y maquinaria a nivel mundial, a precios competitivos.

⁴⁹ Tomado de www.economia.gob.mx

Los programas son administrados por la Dirección General de Comercio Exterior, y se enlistan a continuación, de acuerdo a lo vertido en la página de internet de la Secretaría de Economía:

a) Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)

Es un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel ad-valorem preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

La vigencia de los programas será anual y se renovará automáticamente, una vez que los productores presenten el informe anual de las operaciones realizadas al amparo del programa, a que se refiere el artículo 8 del Decreto PROSEC.

Cuando la importación de los bienes se realice adicionalmente utilizando un programa IMMEX, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en el artículo 108 de la Ley Aduanera. Cuando la importación se realice bajo el régimen de importación definitiva, podrán permanecer de manera indefinida. Para ambos casos, el titular de un programa PROSEC, deberá destinar la mercancía importada a la fabricación de las mercancías comprendidas en los sectores que se le hubiese autorizado.

b) Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX)

Este instrumento integra los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), cuyas empresas representan en su conjunto el 85% de las exportaciones manufactureras de México.

El Programa IMMEX es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su

exportación o a la prestación de servicios de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias

La vigencia de los Programas IMMEX estará sujeta mientras el titular de los mismos continúe cumpliendo con los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones establecidas en el Decreto. Los bienes importados temporalmente al amparo de un Programa IMMEX, podrán permanecer en territorio nacional por los plazos establecidos en el artículo 108 de la Ley Aduanera.

c) Programas para productos sensibles.

La SE determinará aquellas mercancías (productos sensibles) que no podrán importarse al amparo de un Programa IMMEX o que para hacerlo se sujetarán al cumplimiento de requisitos específicos. Las empresas deberán apegarse a las disposiciones establecidas en el Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General, en Materia de Comercio Exterior.

d) Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)

El programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) es un instrumento de promoción a las exportaciones de productos mexicanos, destinado a apoyar su operación mediante facilidades administrativas y fiscales.

La constancia ALTEX (documento que acredita a los titulares de este programa) tiene una vigencia indefinida siempre que su titular presente en tiempo su reporte anual y se cumpla con los requisitos y compromisos previstos. Deben demostrar que cumplen con los requisitos mínimos de exportación, y presentar oportuna y puntualmente su reporte anual de operaciones de comercio exterior.

e) Empresas de Comercio Exterior (ECEX)

Es un instrumento de promoción a las exportaciones, mediante el cual las empresas comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo. Los beneficios son, entre otros, la expedición automática de la constancia de

Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), garantizando la devolución inmediata de sus saldos a favor de impuesto al valor agregado (IVA); la autorización, en su caso, de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) en su modalidad de proyecto específico; etc.

f) Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (Draw Back)

El Programa de Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores, permite a los beneficiarios recuperar el impuesto general de importación causado por la importación de insumos, materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan en el mismo estado o por mercancías para su reparación o alteración.

El monto de la devolución se determina tomando como base la cantidad pagada por concepto del impuesto general de importación en moneda nacional entre el tipo de cambio del peso con respecto al dólar de los Estados Unidos de América vigente a la fecha en que se efectuó dicho pago. El resultado de esta operación se multiplica por el tipo de cambio vigente de la fecha en que se autoriza la devolución. El monto de los impuestos de importación devuelto es depositado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la cuenta del beneficiario del programa, establecida en alguna de las instituciones bancarias autorizadas.

g) Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX)

El SIICEX es un portal que tiene como finalidad ofrecer a las organizaciones, empresas, importadores, exportadores, gobierno, estudiantes y ciudadanos en un solo punto de consulta, la información relacionada con el comercio exterior, lo que les permitirá reducir los costos de transacción, al facilitarles la búsqueda de información, así como brindarles certidumbre sobre sus obligaciones en actos de Comercio Exterior.

Su propósito es dar a conocer las reglas que establezcan disposiciones generales en el ámbito de competencia de la Secretaría, así como los criterios para el cumplimiento de leyes, acuerdos o tratados comerciales

internacionales, decretos, reglamentos y otros ordenamientos, agrupándolos para su fácil aplicación por parte de los usuarios.

El sistema está integrado por cinco secciones: Siiceteca (Biblioteca Virtual); Tarifa; Boletín de Comercio Exterior Hoy; ¿Sabías que? y Lo del mes, que en conjunto buscan facilitar a los usuarios el acceso a la información vinculada con el tema de comercio exterior.

Imagen 1. Programas de Fomento al Comercio Exterior



Fuente: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior>

2.4.4. Integración Económica: Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio

Cuando los países llevan a cabo proyectos de integración económica, es decir, cuando forman coaliciones económicas, estas acciones constituyen un movimiento parcial hacia el libre comercio y una tentativa de cada país participante por conseguir algunos de los beneficios de una economía más abierta sin sacrificar su control sobre los bienes y servicios que cruzan sus fronteras y, por ende, sobre su estructura de producción y consumo. Los

países que participan en estos proyectos se dan cuenta, en poco tiempo, de que cuanto más levanten las restricciones al movimiento de bienes y servicios entre los miembros del grupo, más disminuirá el control interno sobre la economía. En consecuencia, las acciones hacia la integración de las economías a menudo se producen por etapas, en el proceso, las amenazas de los primeros acuerdos preferentes no tienen tanto potencial de disminuir el control interno como las etapas posteriores

En términos generales, existen cuatro formas distintas de acuerdos económicos regionales formales. La forma de integración básica se conoce como Zona de Libre Comercio; el segundo nivel de integración se conoce como Unión Aduanera; el tercer nivel se conoce como Mercado Común y; una forma adicional y comprensiva de integración económica es la Unión Económica.⁵⁰

La teoría de la integración económica, se refiere a la política comercial de reducir o eliminar las barreras comerciales en forma discriminatoria sólo entre las naciones que se unen. El grado de integración económica oscila entre acuerdos comerciales preferenciales, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas.⁵¹

- Los Acuerdos Comerciales preferenciales otorgan barreras comerciales más bajas a las naciones integrantes que a las que no participan.
- Una zona de libre comercio, es una forma de integración económica en la que se retiran todas las barreras comerciales entre los integrantes, aunque cada nación conserva sus propias barreras para comerciar con las naciones no integrantes. Desde hace años, la zona de libre comercio más conocida ha sido la Asociación Europea de Libre Comercio y, obviamente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Las Uniones Aduaneras no permiten la existencia de aranceles u otras barreras comerciales entre los integrantes, como en la zona de libre comercio, y adicionalmente armoniza las políticas comerciales, como el establecimiento de tasas arancelarias comunes, hacia el resto del mundo. Por lo tanto, es un paso hacia una integración económica más estrecha. Bélgica, Holanda y Luxemburgo formaron una de las primeras

⁵⁰ Appleyard, Dennis R. & Field Jr., Alfred J., op. cit., página 462.

⁵¹ Salvatore, Dominick, op. cit., páginas 299-300.

uniones aduaneras en 1921 e ingresaron a la Comunidad Europea en 1958.

- Un Mercado Común trasciende a una Unión Aduanera al permitir el libre movimiento del trabajo y del capital entre las naciones miembros. Como ejemplo, la Unión Europea logró esa condición a principios de 1993.
- Una Unión económica va aún más lejos, pues armoniza o, incluso, unifica las políticas monetarias y fiscales de los estados integrantes, este es el tipo más avanzado de integración económica.
- Un desarrollo interesante que puede analizarse con los mismos conceptos con que se analizan las uniones aduaneras, son las zonas fiscales libres o zonas económicas libres. Éstas son áreas establecidas para atraer las inversiones extranjeras y las cuales permiten la entrada libre de gravámenes de materias primas e insumos.

2.5. Tendencias de la apertura comercial mundial

Las tendencias de la economía internacional latentes en la década de los setenta, se materializaron en los ochenta surgiendo una nueva estructura económica a nivel mundial, en la cual los mercados de bienes, servicios y capitales mostraron un proceso creciente de globalización congruente con la internacionalización del capital productivo y financiero.

Es en este contexto que los países en desarrollo deben incorporarse a la nueva dinámica de las actividades internacionales, con el fin de que participen activamente en estos cambios, de manera tal que las fluctuaciones de la economía no incidan de manera negativa sobre sus estructuras productivas como ha venido sucediendo en los últimos años. Se deben redoblar esfuerzos encaminados a propiciar cambios estructurales, buscando que su intercambio con el exterior se convierta en un elemento fundamental para el desarrollo de sus economías, con el objeto de evitar el riesgo de que los acontecimientos y la dinámica de los mercados internacionales rebasen la capacidad de las autoridades gubernamentales para controlar las fluctuaciones macroeconómicas y por ende las posibilidades de un desarrollo armónico y equilibrado del país.

Este particular fenómeno ha generado un marco dinámico de circuitos de intercambio de productos, servicios y tecnologías entre las naciones del planeta con una creciente

interdependencia entre las mismas. En la creciente interdependencia económica, la gran mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, deben adecuar sus políticas económicas hacia una mayor liberalización en el intercambio de bienes, capitales y servicios a fin de acelerar la competitividad internacional de sus sectores más dinámicos y con ello consolidar su presencia en los mercados internacionales.

En este sentido, la política económica actual se circunscribe a los cambios económicos y políticos que se suscitan día a día en el mundo, tomando en cuenta algunas características de la globalización económica:

- La dinámica de la economía ha cambiado de lo nacional a lo internacional. La unidad de análisis y de política económica es hoy la economía mundial, esto significa que los encargados del diseño y la ejecución de la política económica deben consolidar el manejo interno con factores exógenos para evitar que los desequilibrios económicos, tanto de las naciones industrializadas como de los países en desarrollo, puedan transmitir sus consecuencias negativas sobre las economías nacionales.

Representa además un reto en el cual deberá reorientarse el aparato productivo hacia mayores niveles de eficiencia y productividad, con el objeto de hacerlo menos vulnerable frente a los desequilibrios de otras naciones.

- Redefinición de la participación del Estado. A nivel internacional, tanto las economías de mercado como en las centralmente planificadas, desarrolladas y en desarrollo, se plantea una redefinición de la participación del Estado como agente regulador, planificador e inversionista, cediendo su papel como motor de crecimiento a la iniciativa privada. Lo anterior determina que en todos los países se esté tomando conciencia de que el futuro de las economías descansa absolutamente en el desarrollo de actividades competitivas a nivel internacional, que se vinculen plenamente a la dinámica de los mercados internacionales, y lo más importante, que las políticas proteccionistas habrán de alterar la adecuada inserción de los países a esta nueva situación de la economía internacional.
- Competitividad basada en la innovación y el aprovechamiento tecnológico y la atracción de capitales externos. La innovación tecnológica y su adecuado

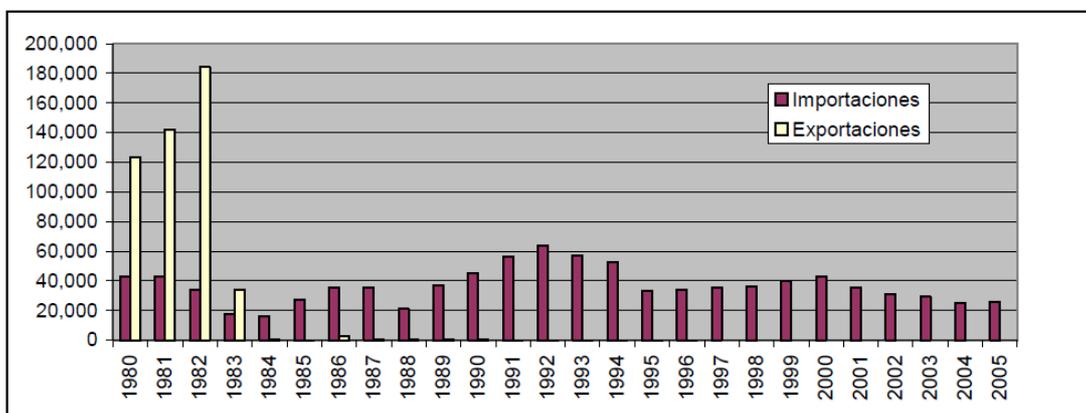
aprovechamiento se constituyen en los elementos fundamentales para la competitividad en los mercados internacionales. Para los países en desarrollo, el reto actual radica en crear las condiciones necesarias para atraer nuevas tecnologías y capitales externos que coadyuven al desarrollo de sus actividades productivas a fin de hacerlas más competitivas.

- La fuerza motriz de la economía mundial descansa más en el movimiento de capitales que en el de mercancías.

Antes de 1988, la política de protección excesiva a los productores del país, frente a la competencia externa, propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales al desviar su uso hacia actividades en que el país no era competitivo y favoreció la concentración del ingreso al favorecer actividades menos intensivas que el empleo de mano de obra; así los beneficios o rentas especiales otorgadas a los monopolios y oligopolios creadas mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargas al consumidor que redujeron el bienestar de las mayorías.

Para superar este obstáculo, se racionalizó la política de comercio exterior, eliminando los requisitos previos a la importación y disminuyendo los aranceles. Hay una nueva orientación de la economía hacia el sector exportador, principalmente a las exportaciones no petroleras, para la creación de empleos mejor remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas.

Cuadro 7. Recaudación por Impuestos al Comercio Exterior 1980-2005
(Millones de pesos constantes, base 2005=100)



Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003, Resultados Generales y estimación Ley de Ingresos 2004 y 2005, SHCP.

Capítulo III. El Sistema Aduanero Mexicano

3.1. Definición

Para poder comprender el tema del Comercio Exterior en nuestro país, es necesario apoyarnos en el siguiente concepto sobre el Sistema Aduanero en México: “Lo entendemos como el conjunto de leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados lógicamente entre sí, que tienen como objeto regular la entrada y salida de mercancías de comercio exterior a nuestro país o su salida del mismo”.⁵²

Otra definición que debemos destacar, es la que anota en su libro Derecho Aduanero, Máximo Carvajal Contreras, que nos dice “Es el conjunto de normas jurídicas que regulan, por medio de un ente administrativo, las actividades o funciones del Estado en relación con el comercio exterior de mercancías que entren o salgan en sus diferentes regímenes al o del territorio aduanero, así como de los medios y tráficos en que se conduzcan y las personas que intervienen en cualquier fase de la actividad o que violen las disposiciones jurídicas.”⁵³

No olvidemos que el entorno en el que se desarrollan las actividades comerciales internacionales en nuestro país, son con base en el marco jurídico general, es decir, en el que vivimos todos los mexicanos. Y precisamente derivado de esa reglamentación, las fuentes formales del derecho aduanero son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 31 fracción IV, 32; 49; 73 fracciones VII, XXIX-A y XXX, 89 fracciones X y XIII; 117 fracciones IV a VII; 118 y 131.
- Ley Aduanera y su Reglamento.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
- Tratados y acuerdo internacionales que de conformidad con el artículo 133 constitucional tienen carácter de ley: Organización Mundial de Aduanas y sus 14 convenios, Organización Mundial de Comercio, TLCAN, etc.

⁵² Trejo Vargas, Pedro. “El Sistema Aduanero de México”, página 19.

⁵³ Carvajal Contreras, Máximo. “Derecho Aduanero”, página 4.

- Leyes que aunque no sean de carácter puramente aduanal si contienen disposiciones relacionadas con la materia, denominadas leyes de aplicación supletoria en materia aduanal: Ley Federal de Derechos, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Ley del Impuesto al Valor Agregado, etc.
- Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
- Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior (Miscelánea Fiscal).

“Son los mandatos y disposiciones de orden general y abstractos, concretos y singulares, que fijan los límites de la conducta, concilian intereses, evitan conflictos e imponen sanciones a quienes violan las disposiciones.”⁵⁴

En esta reglamentación encontraremos una serie de elementos que son los que nos permitirán saber quiénes están obligados a cumplir con las normas jurídicas, además determinan cuál es el objeto que se pretende cumplir, cuál es la base para el cobro de los gravámenes, qué tipos se cubren y qué tipos de tasa se aplica. Finalmente podemos resumir, que los elementos de la obligación tributaria son el sujeto, el objeto, la base y la tasa.

⁵⁴ Carvajal Contreras, Máximo, op. cit. página 4.

3.2. Concepto de Aduana

Desde el punto de vista económico y en sentido amplio, se ha considerado al comercio como el cambio de bienes que están en dominio de los hombres y que son necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas; esta actividad comercial produce la movilización de los bienes, advirtiéndose en el comercio un doble aspecto: uno de índole objetivo, consistente en la realización de los actos de mediación, y otro de tipo subjetivo, que consiste en el propósito o ánimo de lucro que persigue quien realiza la función de mediador.

El cambio de bienes como medio de satisfacer las necesidades humanas existe desde que se inicia la relación social, cuando el hombre advierte la dificultad o la imposibilidad de producir determinados bienes que otros poseen y que se adquieren cambiándolos con aquellos de que se dispone; aparece así la forma primitiva del trueque y aunque en ella no hay función de mediación, existe intercambio de unos bienes por otros.

Con el descubrimiento de América, la Casa de Contrataciones de Sevilla jugó un papel muy importante para el comercio entre la colonia y su metrópoli. Las estrictas limitaciones que impuso España, como prohibir el comercio con los demás países, facilitaron el contrabando y la piratería no sólo por parte de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales. Consumada la independencia de México, en 1821, el comercio exterior quedó a la deriva, pues desaparecían de pronto las características monopolistas, la participación de la monarquía y la forma de transportación que habían prevalecido durante la colonia.

Para 1835, la desorganización de los sistemas fiscales había creado circunstancias muy complejas que dificultaban el comercio exterior, pues con frecuencia, además de los libramientos que se hacían a cargo de las aduanas, éstas tenían que soportar pagos muy diferentes, en muchas ocasiones la falta de solvencia de los causantes había provocado que se les dieran plazos para el pago de los derechos de importación y que las exigencias de los gastos del gobierno requirieran hacer efectivos. En 1846 se pierde el territorio que comprendía los estados de Texas, Nuevo México y la Alta California, lo que repercute sobre el comercio exterior, ya que al rectificar las fronteras se establecieron nuevas aduanas, perdiéndose puertos como Corpus-Christi y San Francisco. Y en el año de 1887 se publica el nuevo vocabulario de la Ordenanza de Aduanas, incluyendo el nombre de las mercancías y dictándose las reglas para el

tráfico y despacho de las mercancías en el Distrito Federal, disminuyendo el contrabando y aumentando el comercio legal.

Como hemos escrito, a lo largo de la historia contemporánea de nuestro país, se han tratado de encuadrar las facultades y alcances de las aduanas, que a su vez han evolucionado conforme lo ha hecho el comercio internacional. Por lo que es necesario que exista en el Estado un ente administrativo que se encargue de verificar el cumplimiento del conjunto de normas jurídicas o de coordinar su aplicación, para el ámbito del Derecho aduanero este ente administrativo es la Aduana. Existen varias definiciones sobre lo que es una Aduana, aunque todas ellas varían en la importancia que le conceden como oficina recaudadora de contribuciones, ya que recordemos que hasta principios de la década de los ochenta, cuando menos en nuestro país, la función primordial era la de recaudar impuestos que contribuyeran al gasto público.

Conforme se ha avanzado en la integración del país a los diversos convenios o acuerdos internacionales de comercio, la función meramente recaudadora ha dejado de ser la más importante para dar paso a ser una oficina facilitadora del comercio internacional. Consecuentemente ha cambiado su función principal. La OMA, en su glosario de Términos Aduaneros Internacionales, define a la Aduana como “El Servicio de Gobierno que se encarga de la administración de la legislación aduanera y el cobro de derechos e impuestos y que también tiene la responsabilidad de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o almacenaje de mercancías.”⁵⁵

Por su parte en el Convenio de Kyoto se define como Aduana a “los servicios administrativos responsables de la aplicación de la legislación aduanera y de la recaudación de derechos e impuestos a la importación, a la exportación, al movimiento o al almacenaje de mercancías, y encargados asimismo, de la aplicación de otras leyes y reglamentos relativos a la importación, exportación, movimiento o al almacenaje de mercancías.”

Podemos, por tanto, definir el concepto Aduana como “el ente gubernamental encargado de realizar funciones sustantivas de facilitación de comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus exenciones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que

⁵⁵ Glossary of International Customs terms, World Customs Organization. October 2011.

entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos aduaneros por las diferentes aduanas del país, del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a cabo las estadísticas del comercio exterior.”⁵⁶

Además de las instalaciones de la Aduana principal, también conocido como recinto fiscal, es decir, aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas; y donde regularmente se encuentran las oficinas administrativas y sus instalaciones complementarias, las aduanas tienen otros puntos formales de presencia:

- Secciones Aduaneras (ver Anexo 1).
- Las Garitas⁵⁷ (ver Anexo 6).
- Así como los aeropuertos, puertos marítimos, centrales camioneras y cruces fronterizos autorizados para el tráfico internacional.

⁵⁶ Trejo Vargas, Pedro, op. cit., página 123.

⁵⁷ Son puntos de revisión en lugares estratégicos cercanos a los límites de la franja o región fronteriza para que los pasajeros o mercancías procedentes de dichas zonas, comprueben la legal importación destinadas al resto del territorio nacional.

3.3. Funciones de la Aduana en México

En la década de los ochenta, las autoridades gubernamentales incorporaron a la Aduana mexicana a dos grandes convenios o acuerdos internacionales que tienen como objetivo primordial armonizar y facilitar el comercio internacional, el entonces Consejo de Cooperación Aduanera (ahora Organización Mundial de Aduanas) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (ahora Organización Mundial de Comercio). La inclusión a estos convenios, cambió radicalmente la importancia y la función recaudadora de la Aduana, es decir, dejó de verse a la Aduana como la oficina pública cuya tarea primordial era la de recaudar impuestos para contribuir al gasto público.

Esto se entenderá mejor si recordamos que, a principios de los ochenta el máximo arancel de los impuestos de importación era del 100 por ciento, y con la entrada de nuestro país al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), éstos sufrieron una reducción de hasta el 80 por ciento. Se estableció, además, una tasa máxima del 20 por ciento, aunque algunos casos de excepción hay tasas del 35 por ciento. También se adquirió el método de valoración mejor conocido como Valor en Aduana⁵⁸, las medidas antidumping y subvención, así como las cuotas compensatorias, entre otros⁵⁹. Con la firma de los Tratados y Acuerdos comerciales, se inició la desgravación de productos, en algunos casos de manera inmediata y en otros en etapas de hasta 20 años. Lo que conlleva a que la recaudación de las aduanas ha disminuido y seguirá bajando sensiblemente. Aumentando su función económica al constituirse en una facilitadora del comercio internacional.

“La existencia de la aduana sí tiene un propósito y es el de participar activamente con la estrategia económica del país, para lo cual intenta cobrar los impuestos y demás contribuciones correctamente, exigir el cúmulo de restricciones no arancelarias a los importadores y exportadores, prohibir la entrada de mercancías reguladas y facilitar el acceso al despacho aduanal a todas las partes, a través de normas claras, escritas y definidas en alguno de los ordenamientos aplicables. Entonces, la aduana no existe para entorpecer al comercio exterior, sino para permitir participación en él con mayor madurez industrial, comercial y personal.”⁶⁰

⁵⁸ En el Artículo 71 de la Ley Aduanera se contemplan los diferentes métodos de valoración que pueden ser utilizados, recordando que el GATT establece los métodos de valoración y su orden de aplicación: el valor de transacción; el valor de transacción de mercancías idénticas; el valor de transacción de mercancías similares; el criterio deductivo y el valor reconstruido.

⁵⁹ Descritas en la Ley de Comercio Exterior.

⁶⁰ Reyes Díaz-Leal, Eduardo. “El Despacho Aduanal”, página 7.

Por lo que las funciones sustantivas de la Aduana mexicana en la actualidad ya no se limitan únicamente a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo, también realizan las siguientes funciones:

- Recaudación, tanto de impuesto internos como de impuestos externos.
- Seguridad y protección del mercado nacional, tanto de su industria, como de su comercio así como de su ecología
- Fomentar el flujo de las operaciones de comercio exterior, tanto de importaciones como de exportaciones.
- Informar, con fines fiscales, de tendencia comercial y para la negociación de los tratados y acuerdo comerciales

En nuestro país existen 49 aduanas a lo largo y ancho del territorio nacional (ver Anexo 1), por su ubicación se dividen en:

- Aduanas Fronterizas
- Aduanas Marítimas, y
- Aduanas Interiores.

Y por su tráfico, se clasifican en:

- Marítima
- Terrestre
- Aérea
- Postal y
- Pluvial

Son denominadas aduanas de tráfico marítimo, porque en ellas se da el tránsito de mercancías y personas por vía marítima, que a su vez se divide en tres tipos: Altura, cabotaje y mixto. El tráfico marítimo de altura se refiere a cuando la embarcación transporta mercancías directamente al extranjero o las introduzca al territorio directamente del extranjero, así como la navegación entre un puerto nacional y otro extranjero o viceversa. El tráfico marítimo de cabotaje consiste en la transportación de mercancías o la simple navegación entre dos puertos nacionales del mismo litoral. Consecuentemente, cuando las embarcaciones realizan este tipo de tráfico, no se

permite que se transporten mercancías que no sean nacionales o nacionalizadas.⁶¹ Finalmente el tráfico marítimo mixto se realiza cuando una nave realiza simultáneamente tráfico de altura y de cabotaje con las mercancías que transporta; también será cuando se transporten mercancías o la simple navegación entre dos puertos nacionales localizados en diferente litoral, o en el mismo, si es que entre la llegada se hace una escala en un puerto extranjero.

Para el caso de las Aduanas Fronterizas, el tráfico ocurre cuando las mercancías y personas que ingresan a territorio nacional a través de las líneas divisorias internacionales, esto se puede hacer a bordo de vehículos particulares o de transporte público federal, inclusive el ferrocarril. La entrada o salida a través de la línea divisoria internacional tiene que efectuarse por lugar, día y hora hábil para el cruce de los mismos, este horario varía según las aduanas o secciones aduaneras. Las mercancías de importación que se transporten por vía terrestre deben ir acompañadas del pedimento (forma oficial requerida) debidamente pagado y con los anexos necesario, según las regulaciones necesarias por el tipo de mercancías, tratándose de exportaciones, sin olvidar que deberán ser transportadas en compartimentos de carga cerrados. En el caso de los pasajeros bastará con declarar ante la autoridad las mercancías que llevan consigo que estén fuera de su equipaje⁶² y de la franquicia otorgada, y por las cuales tengan que pagar los impuestos correspondientes para su ingreso al país, calculados con base a la factura de las mercancías en cuestión.

⁶¹ Mercancías importadas previamente que han cumplido con todas las formalidades del despacho aduanero mexicano. Mercancías con legal estancia y tenencia en el país.

⁶² Regla 1.3.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo.⁶³

- **Recinto Fiscalizado Estratégico.** Es la concesión a las personas morales que tengan el uso o goce de un inmueble dentro o colindante con un recinto fiscal, fiscalizado o recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, que solicitan la habilitación de dicho inmueble en forma exclusiva para la introducción de mercancías bajo el régimen de recinto fiscalizado estratégico y la autorización para su administración. Se deberá acreditar solvencia económica, capacidad técnica, administrativa y financiera, así como la de sus accionistas, estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- La concesión a las personas morales constituidas conforme a la legislación mexicana para prestar los servicios de carga, descarga y maniobras de mercancías en el recinto fiscal.⁶⁴
- Concesión para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; así como para las demás operaciones que la propia Secretaría decida autorizar, inclusive las relacionadas con otras contribuciones, ya sea que se causen con motivo de los trámites aduaneros o por cualquier otra causa.⁶⁵
- Autorización a las confederaciones de agentes aduanales, a las asociaciones nacionales de empresas que utilicen los servicios de apoderados aduanales, para prestar los servicios de prevalidación⁶⁶ electrónica de datos, contenidos en los pedimentos elaborados por los agentes o apoderados aduanales.
- Autorización para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores. Mejor conocido como el “SAIT”.
- Autorización a las instituciones del sistema financiero mexicano para recibir depósitos en cuentas aduaneras de garantía que servirán para garantizar el pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudieran causarse con motivo de las operaciones de comercio exterior a que se refiere el artículo 86-A de esta Ley.

⁶³ Conforme a los artículos 14 y 14-A de la Ley Aduanera en vigor.

⁶⁴ Idem artículo 14-C.

⁶⁵ Idem artículo 16.

⁶⁶ La prevalidación consiste en comprobar que los datos asentado en el pedimento, estén dentro de los criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, establecidos por el Servicio de Administración Tributaria, para ser presentados al sistema electrónico del propio Servicio.

- Autorización para el régimen de depósito fiscal, que consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para: Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera; exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional; para retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen o; importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía.⁶⁷
- **Duty Free.** Autorización para el establecimiento de depósitos fiscales para la exposición y venta de mercancías extranjeras y nacionales en puertos aéreos internacionales, fronterizos y marítimos de altura. En este caso las mercancías no se sujetarán al pago de impuesto al comercio exterior y de cuotas compensatorias, siempre que las ventas se hagan a pasajeros que salgan del país directamente al extranjero y la entrega de dichas mercancías se realice en los puntos de salida del territorio nacional, debiendo llevarlas consigo al extranjero.⁶⁸
- Autorización mediante un registro a los transportistas, para llevar a cabo el traslado de las mercancías de comercio exterior, así como el régimen de tránsitos.⁶⁹
- Autorización a las Instituciones de Crédito para los servicios de recepción y procesamiento de pagos de las contribuciones de comercio exterior y de otras contribuciones que deban pagarse conjuntamente con aquellas por los importadores y exportadores.⁷⁰
- Autorización para Dictaminador Aduanero, quien realizará el segundo reconocimiento de las mercancías cuando así lo determine el mecanismo de selección automatizada o a petición del importador.⁷¹

⁶⁷ Ley Aduanera artículos 119 y 120.

⁶⁸ Idem, artículo 121.

⁶⁹ Idem, artículos 127, 128, 129 y 133.

⁷⁰ Artículo 83 de la Ley Aduanera, 21 del Código Fiscal de la Federación, así como la regla en materia de comercio exterior 1.6.2.

⁷¹ Ley Aduanera, artículos 174 y 175.

3.4. Autoridades Aduaneras

En México no solo las aduanas son consideradas por la reglamentación federal como autoridades aduaneras. La Ley Aduanera en su artículo 2, fracción II establece que se considera como “Autoridad o autoridades aduaneras, las que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones aplicables, tienen competencia para ejercer las facultades que esta Ley establece.”

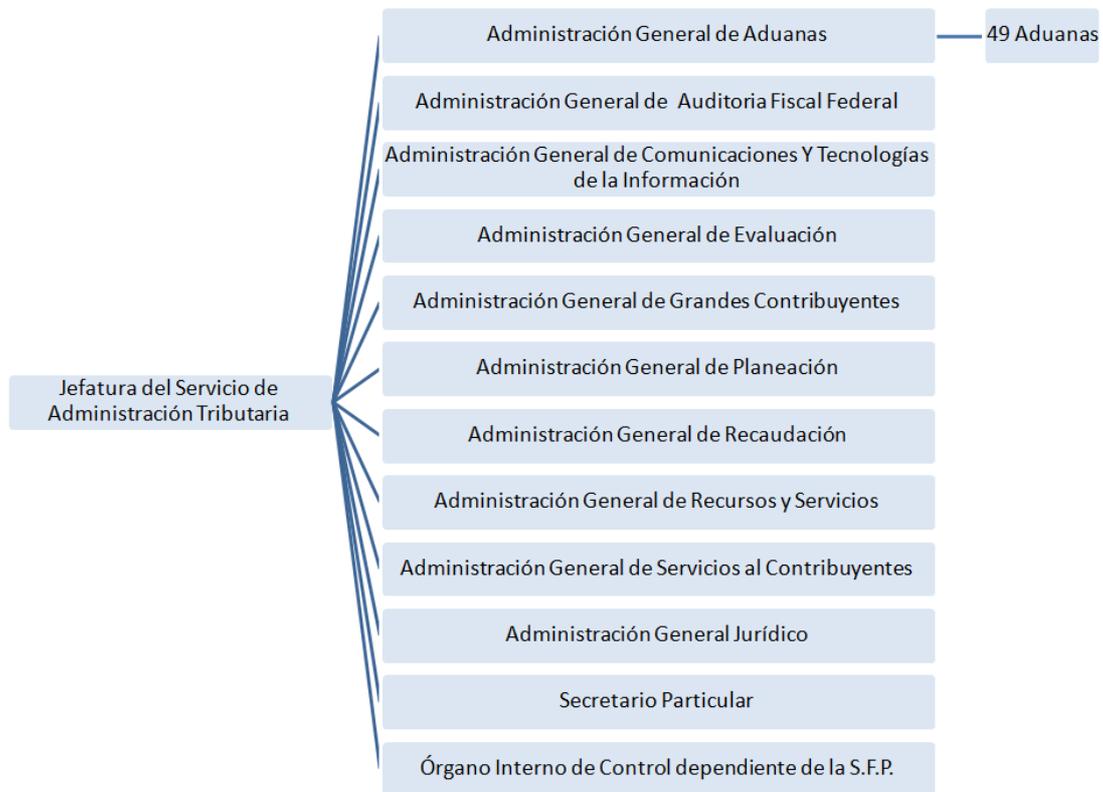
Recordemos que México está constituido en una República representativa, democrática y federal compuesta por Estados libres y soberanos, establecidos en una Federación conformada por tres poderes el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. Este último, que es el más relevante para nuestro trabajo, se encuentra dividido a su vez, en secretarías de Estado para “una mejor atención de los asuntos administrativos” y la que nos concierne es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

El funcionamiento de las diversas Secretarías, se rige bajo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de las diversas ramas de la administración pública, se cuenta con, entre otras tantas y para el caso que nos ocupa, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que es “...un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Su misión: Administrar los procesos de recaudación de las contribuciones federales, y de entrada/salida de mercancías del territorio nacional, controlando el riesgo y promoviendo el cumplimiento correcto y voluntario de las obligaciones fiscales. Su visión: Duplicar la eficiencia recaudatoria, con una excelente percepción del ciudadano.”⁷²

Y de acuerdo al Reglamento Interior del SAT las siguientes unidades administrativas lo conforman:

⁷² Tomado de la página www.sat.gob.mx

Imagen 3. Unidades Administrativas del Servicio de Administración Tributaria



Fuente: <http://portaltransparencia.gob.mx>

Finalmente y de acuerdo a la reglamentación interna del SAT, podemos definir aquellas que son consideradas como autoridades en materia aduanera:

- En primer término a la Administración General de Aduanas (AGA) de quien a su vez dependen las 49 aduanas que existen a lo largo y ancho de nuestro país.
- La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF)
- La Administración General Jurídica (AGJ)
- La Administración General de Recaudación (AGR)

A continuación, presentamos un resumen donde se mencionan las principales funciones establecidas para las autoridades aduaneras y quiénes son los competentes para ejercerla, según lo establecido por la Ley Aduanera:

Cuadro 8. Principales funciones Aduaneras

Función	Autoridad
Control de entrada y salida de mercancías del territorio nacional.	AGA
Control de entrada y salida de medios de transporte del país.	AGA
Recepción de pedimentos con el pago de contribuciones.	AGA
Operar y supervisar el mecanismo de selección automatizada.	AGA
Práctica del reconocimiento aduanero.	AGA
Determinación del valor de transacción y valor comercial.	AGAF.F.
Consultas de mercancías de difícil clasificación arancelaria	AGJ
Autorización y control de usuario legitimados.	AGA
Vigilancia y prevención de ilícitos <ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia • Verificación de mercancías de comercio exterior en transporte • Práctica de embargos precautorios de mercancías • Práctica de visitas domiciliarias en materia de comercio exterior 	AGA AGA, AGAFF AGA, AGAFF AGA, AGAFF
Procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA) <ul style="list-style-type: none"> • Inicio • Imposición de sanciones en materia de comercio exterior • Resolución provisional • Resolución definitiva 	AGA y AGAFF AGA AGA Y AGAFF

Fuente: Reglamento Interior del SAT

Ahora bien, no solo se necesita el esfuerzo de las autoridades aduaneras, también se menciona en el artículo 3 de la Ley Aduanera que: “Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder. Las autoridades aduaneras, migratorias, sanitarias, de comunicaciones, de marina, y otras, ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y colaborarán recíprocamente en el desempeño de las mismas. 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.”

3.5. Usuarios del Comercio Exterior

Para poder realizar el ciclo completo del comercio internacional, es necesaria la participación e interacción de diversos usuarios de las aduanas. En algunas ocasiones compartiendo responsabilidades y en otras tantas, llevando a cabo tareas específicas para continuar con el siguiente paso. Hablamos entonces de usuarios y concesionarios autorizados, que intervienen en el proceso de las operaciones de comercio exterior:

- Importadores y Exportadores. Es decir, toda persona física o moral establecida en el país que introduzca o envíe un producto o servicio de un tercer país (o para un tercer país) en el ejercicio de su actividad profesional, para que permanecer en él en forma temporal o definitiva.
- Agentes o Apoderados Aduanales.
- Transportistas, Agentes Navieros, Agentes Internacionales de Carga.
- Recintos Fiscalizados⁷³, Almacenes Generales de Depósito.
- Bancos autorizados.
- Los diversos gremios, tales como las cámaras, asociaciones de comercio.

Destaca por su importancia y relevancia la figura del Agente o Apodera Aduanal y el del transportista, veamos porque:

Hasta 1990, los directamente interesados (importadores y exportadores) eran los que realizaban sus trámites de despacho aduanero, sin embargo, esto propició un descontrol sin igual, declaraciones falsas de nombres y domicilios que implicaba que si se detectaba irregularidades y por tanto se imponían cobros o multas, no podían hacerse efectivas. Por ello, a partir de ese año se hace obligatorio contratar los servicios de un Agente o Apoderado Aduanal para realizar los trámites de importación y exportación de mercancías.

La Ley estipula que el Agente Aduanal es la persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos por la citada Ley. Y acorde a lo descrito por este ordenamiento jurídico, es la única persona autorizada para realizar la importación o exportación de mercancías en el país. Con

⁷³ Concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior.

excepción de la introducción de mercancías de comercio exterior realizadas por los pasajeros en viajes internacionales o al transitar de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional, siempre y cuando no excedan los montos de valor de las mercancías autorizados por la normatividad, así como en caso, de las regulaciones y restricciones no arancelarias correspondientes.⁷⁴

Por su parte el Apoderado Aduanal es la persona física designada por otra persona física o moral con quien tiene relación laboral, para que en su nombre y representación se encargue del despacho de mercancías siempre que obtenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley Aduanera.

Cuadro 9. Diferencias entre Agente y Apoderado Aduanal

Agente Aduanal	Apoderado Aduanal
<ul style="list-style-type: none"> • Ostenta una patente. • Realiza trámites del despacho aduanero a nombre de terceras personas que solicitan sus servicios. • No existe relación laboral entre él y las personas que solicitan sus servicios. • Pueden obtener una ampliación de su patente y actuar ante dos o más aduanas con carácter de Agente Aduanal. • Es directamente responsable de los actos en que interviene. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo tiene autorización para la persona física o moral que representa. • Realiza trámites de despacho aduanero solamente a nombre de una persona física o moral de la que es representante. • Sólo puede actuar ante una sola Aduana. • La persona que representa es ilimitadamente responsable por los actos que realiza.

Fuente: Ley Aduanera

Para el caso de los transportistas, son las empresas de transporte encargadas del traslado de mercancías de comercio exterior. Dada la importancia de la conducción o

⁷⁴ De conformidad con las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011, Título 3 Despacho de mercancías, capítulo 3.2 Pasajeros, el monto es de 3,000 dólares, y en el caso de equipo de cómputo de hasta 4,000 mil dólares, en ambos casos solo requerirá pagar una tasa global del 16% conforme al valor declarado.

traslado de dichas mercancías, sobre todo en el caso de los regímenes de tránsito y depósito fiscal, en virtud de que el pago de las contribuciones generadas no se ha realizado todavía, se estableció dentro de la normatividad que las empresa de transporte terrestre que realicen el traslado de una aduana a otra en régimen de tránsito de importación o de depósito fiscal se registren ante la aduana⁷⁵, de lo contrario, no se permite la conducción mercancías de importación. Para el caso de las exportaciones y de aquellas operaciones que hayan sido despachadas en una Aduana, no se requerirá que el transportista cuente con registro ante la aduana.

Finalmente, al igual que en los casos anteriores, se tuvo que llevar con control más estricto de aquellas personas físicas o morales, incluyendo a las entidades públicas, que realizan operaciones de comercio exterior en territorio nacional, creando un Padrón de Importadores. Para poder acceder a dicho padrón, se deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 59 fracción IV de la Ley Aduanera, así como lo anotado en la regla 1.3.2 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

⁷⁵ También denominado Padrón de Transportistas.

3.6. El Despacho Aduanero de Mercancías

Se comentó que la política comercial utilizada por México a finales de la década de los ochenta y aun a principio de los noventa, era la tradicional de los países en vías de desarrollo, el modelo de sustitución de importaciones y de protección a la industria nacional. Esa política, con la evolución comercial, ya era viable, por lo que se optó por un modelo “economía abierta”, iniciando el despegue de esta nueva política con la adhesión de México al GATT en 1986.

De conformidad con la Ley Aduanera, el Despacho Aduanero de Mercancías se define como “El conjunto de actos y formalidades relativos a la entrada de mercancías al territorio nacional y a su salida del mismo, que de acuerdo con los diferentes tráficoy regímenes aduaneros deben realizar en la Aduana las autoridades aduaneras y los consignatarios, destinatarios, propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales”.

Es un procedimiento de carácter público, el cual debe efectuarse mediante el empleo de un sistema electrónico del Servicio de Administración Tributaria, denominado Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), utilizando la firma electrónica avanzada (FIEL) y las demás tecnologías a las que se encuentren obligados los usuarios conforme a la legislación vigente.

Los trámites del despacho se llevan respetando una secuencia de actividades que difieren según el tráfico por el cual se transporten las mercancías, el tipo de mercancías y el régimen aduanero al que se pretendan destinar, hasta quedar las mercancías a la libre disposición (desaduanadas) de los importadores y exportadores dando por terminado con esto el despacho de las mercancías.

En el caso de la importación, podemos decir que el despacho comienza con:

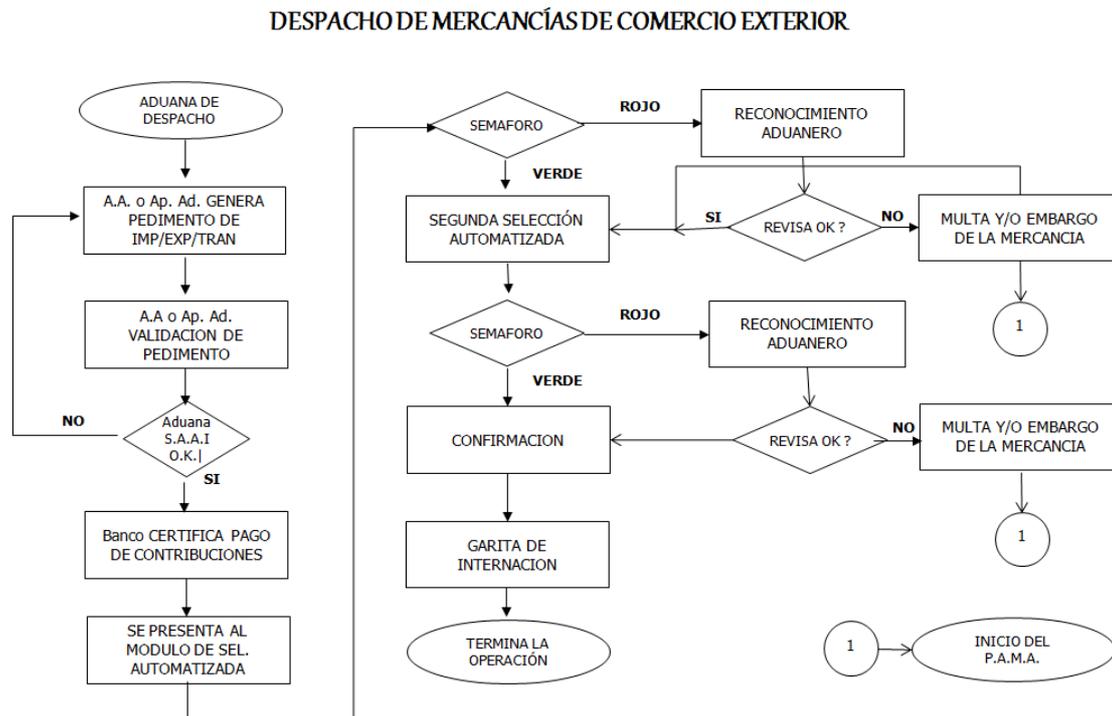
1. La entrega de las facturas y demás documentos que amparan la propiedad y traslado de las mercancías extranjeras desde su punto de venta y hasta que ha llegado a territorio nacional por parte del importador a su respectivo Agente o Apoderado Aduanal para el trámite ante la Aduana donde se encuentren las mercancías;

2. Posteriormente, se lleva a cabo el llenado del pedimento respectivo, para dar paso a la validación de dicha información a través del sistema informático denominado SAAI de la Aduana donde se encuentran las mercancías;
3. Una vez realizada la validación exitosa, corresponde el pago de las contribuciones ante la institución bancaria autorizada o a través del pago electrónico (PECA) de la Aduana;
4. Pagado el pedimento, se presenta en conjunto con la mercancía ante el mecanismo de selección automatizada de la Aduana donde se han realizado los pasos anteriores, y se procede a la activación del mecanismo, para conocer si dicha mercancía saldrá sin revisión alguna por parte de la autoridad (mejor conocida como Desaduanamiento Libre) o si deberá practicarse el reconocimiento físico y documental de la mercancía (Reconocimiento aduanero) por parte del personal de la Aduana, y finalmente proceder al retiro de las mercancías del recinto fiscal o fiscalizado.

La información oficial, acorde a los convenios internacionales, especifica que aproximadamente un diez por ciento del total de embarques que entran y salen del territorio nacional son revisados por las aduanas. Sin embargo, hay libros que mencionan que: "...el semáforo fiscal se encuentra parametrizado, queriendo decir con ello, que las revisiones aduanales que efectúa la autoridad son preseleccionados a través de parámetros engarzados al registro del contribuyente, al agente aduanal, al tipo de mercancías, a la aduana de operación y a los orígenes. El sistema informático de la aduana es un sistema inteligente que tiene la facilidad de ponerle un rojo a cierto embarque a fin de hacer más efectiva la revisión sin hacerla aleatoria como en un inicio se hizo, alcanzando mayores niveles de eficacia en el descubrimiento de irregularidades."⁷⁶

⁷⁶ Reyes Díaz-Leal, Eduardo, op. cit., página 12.

Imagen 4. Flujo del Despacho de Mercancías



Fuente: Manual de Operación Aduanera

El Despacho Aduanero, se encuentra regulado y normado en la legislación aduanera, partiendo del principio de autodeclaración y complementándose con el principio de legalidad de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les está expresamente permitido por las leyes aplicables.

El contribuyente por conducto de su Agente o Apoderado Aduanal, actúa bajo el principio de la autodeclaración donde se autodeterminan tanto los impuestos causados como la clasificación arancelaria aplicable a las mercancías, limitándose la autoridad aduanera a verificar y comprobar la correcta declaración de los importadores o exportadores, solo si en su paso por la Aduana, el mecanismo de selección automatizada determinó el reconocimiento aduanero de las mercancías; o en la verificación de mercancías en transporte (cuando acaban de salir de la Aduana y se dirigen a su destino) o, tardíamente, en la glosa de los documentos aduanales o en las visitas domiciliarias de comercio exterior, en la que en la mayoría de los casos ya no se encuentra físicamente la mercancía.

En relación a este principio encontramos 3 excepciones, a saber: a) las operaciones realizadas por la vía postal; b) las efectuadas por tuberías o cables ya que en estas es

la autoridad aduanera quien determina los impuestos causado y el práctica, c) cuando los pasajeros internacionales lo solicitan expresamente al funcionario de la Aduana llenar el formato de pago de contribuciones al comercio exterior, pero sin que signifique, en estricto sentido, que es una declaración de la propia autoridad, ya que se trata de un mero apoyo hacia los contribuyentes.

Entre los sujetos obligados a cumplir con dichos actos y formalidades, se encuentran: las propias autoridades aduaneras; los consignatarios; los destinatarios; los propietarios, poseedores o tenedores en las importaciones y los remitentes en las exportaciones, así como los agentes o apoderados aduanales; en resumen, tanto las autoridades aduaneras como los usuarios y concesionarios de comercio exterior.

Si bien, en la práctica el despacho de las mercancías se inicia aun antes de que arriben o salgan las mercancías del territorio nacional, se debe a que el interesado tiene que cumplir una serie de actos previos que guardan relación directa con el cumplimiento de requisitos y formalidades que deben satisfacerse, para que pueda iniciarse materialmente en la Aduana el despacho. Estos actos se desprenden claramente de la legislación aduanera y pueden consistir en: inscripción en el padrón de importadores y en su caso, en el padrón de sectores específicos; entregar al Agente Aduanal la carta de encomienda que permite a éste actuar en nombre y representación de los importadores o exportadores; realizar el pago de las contribuciones respectivas y la determinación del régimen a que se someterán las mercancías; etc.

Asimismo, no debemos olvidar el hecho que desde que las mercancías ingresar al territorio nacional se encuentra sujetas a las disposiciones de ley aduanera y demás ordenamientos aplicables, y por lo tanto, no es sino que hasta las mismas arriban a la zona de jurisdicción de la autoridad aduanera cuando esta puede ejercer sus atribuciones en materia tributaria y de control sobre comercio exterior.

De acuerdo con lo anterior, se considera que el arribo de las mercancías al territorio nacional y en consecuencia a la Aduana, es el preámbulo del despacho aduanero, ya que marca el momento en el cual nacen las obligaciones a las que se encuentran sujetas las mercancías objeto del tráfico internacionales tales: las cuotas, bases gravables, tipos de cambios de moneda, cuotas compensatorias, demás regulaciones y restricciones no arancelarias, precios estimados y prohibiciones aplicables, pudiendo quedar las mercancías en depósito ante la Aduana, para lo cual ingresan a alguno de

los recintos fiscales o fiscalizados destinados a este objeto, bajo control de la autoridad aduanera, en espera de que la propia autoridad y los interesados practiquen los actos propios para cumplir el despacho. Si no es factible el depósito ante la Aduana, por tratarse de una Aduana fronteriza, el reconocimiento previo de las mercancías se deberá realizar antes de que los bienes arriben a territorial nacional.⁷⁷

⁷⁷ Artículo 56 de la Ley Aduanera.

Capítulo IV. Fortalezas de las Aduanas mexicanas

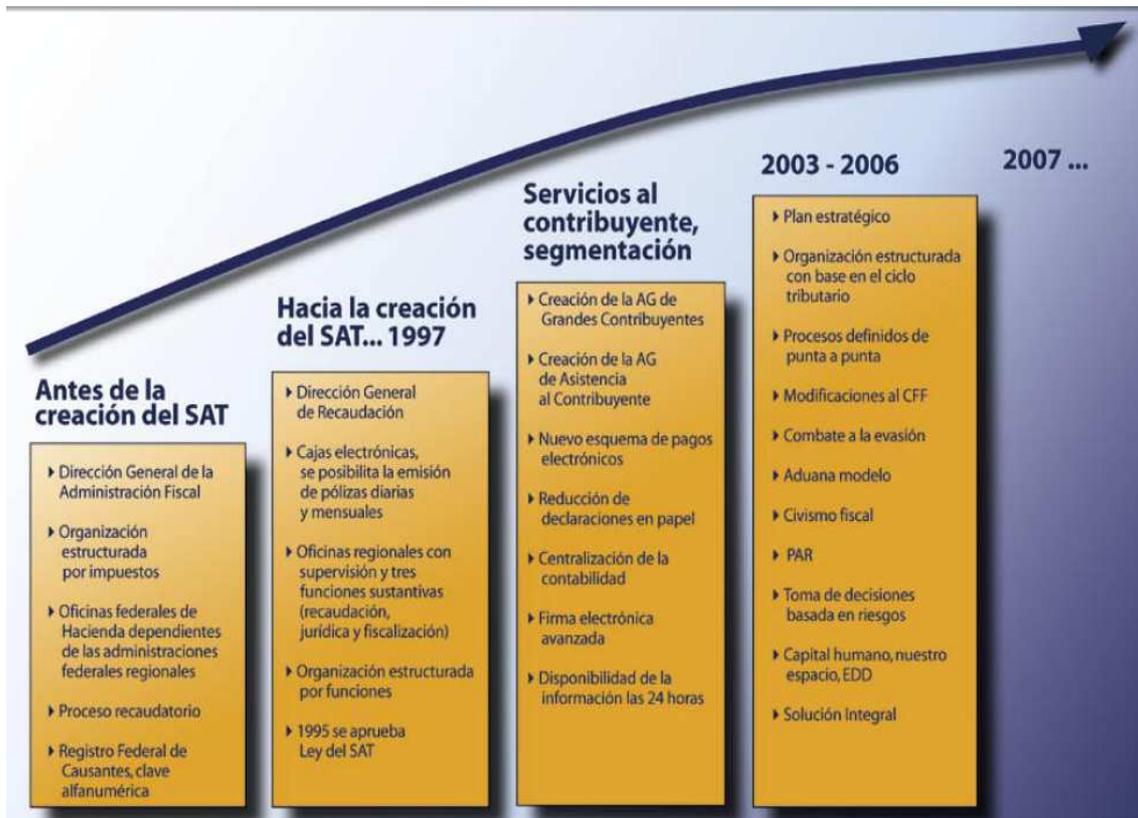
4.1. Estructura de Gobierno

Los cambios vertiginosos que ha sufrido la legislación aduanera, así como la política comercial en nuestro país, derivado de la adquisición de compromisos en los acuerdos internacionales, ha implicado también cambios importantes en la estructura organizacional de las aduanas en México tendientes a su homologación con el exterior. En 1989, la entonces Dirección General de Aduanas fue adscrita a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sus funciones fueron distribuidas entre las unidades administrativas que la conformaban. Y precisamente bajo este contexto, en 1993, se modifica el nombre del ente aduanero para quedar en la Administración General de Aduanas (AGA), unos años más tarde, y en atención a las recomendaciones internacionales, se crea el Servicio de Administración Tributaria y se adscribe a dicho organismo fiscal a la AGA.

Por lo tanto, el órgano rector de las aduanas en el país, forma parte la máxima autoridad fiscal federal: el Servicio de Administración Tributaria, su objetivo es recaudar los impuestos federales y otros conceptos destinados a cubrir los gastos previstos en el presupuesto de egresos de la Federación, para lo cual goza de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. En el mes de Julio de 1997, el Gobierno Mexicano decide reestructurar a la administración encargada del aparato fiscal y de aduanas y crea el Sistema de Administración Tributaria (SAT), incorporando aquellas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en el ámbito de su competencia tenían que ver con la recaudación de impuestos y demás actividades de tributación en nuestro país. Nace como respuesta a demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, y se enmarca en la tendencia mundial orientada a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realice de manera eficaz y eficiente y, ante todo, en un marco de justicia y equidad contributiva.

Otro evento relevante para el ámbito aduanero, fue en el año de 1994, porque se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal), las reglas correspondientes al Comercio Exterior.

Imagen 5. Estrategia SAT



Fuente: Plan Estratégico del SAT

Por lo que a partir de esa fecha, el SAT cuenta con una organización especializada con el compromiso de responder con agilidad, capacidad y oportunidad a las actuales circunstancias del país, disponiendo consecuentemente de recursos para estar en posibilidades de ejecutar los programas propuestos por el gobierno federal para impulsar el desarrollo nacional. Y aunque está subordinada al Presidente de la República, cuenta con autonomía de gestión, presupuestal y técnica para la emisión de sus resoluciones.

Las 49 aduanas, con sus secciones aduaneras (ver Anexo 1) y sus garitas (ver Anexo 6) tienen jurisdicción en todo el territorio nacional, inclusive en la zona económica exclusiva⁷⁸ y está plasmada en los artículos segundo y tercero del “Acuerdo por el que se establece la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales del Servicio de Administración Tributaria” publicado en el DOF el 21 de mayo de 2008.

⁷⁸ También denominada mar patrimonial, es la franja marítima que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de doscientas millas marinas (370,4 km) contadas a partir de la línea de base desde la que se mide la anchura de éste.

4.2. Marco Regulatorio

Teniendo en consideración que la Constitución es el Código Político o Ley Suprema de un determinado pueblo que organiza el Estado fijando la competencia de sus órganos y la forma en que deben relacionarse los individuos entre sí y para con el propio Estado, se dice que es la Carta Magna o Ley Fundamental la que comprende las bases esenciales del sistema regulador de gobierno.

Esta Ley Fundamental presenta los caracteres legales el igual que cualquier otra ley, pero además, el resto de las normas jurídicas encuentran su origen en ella, es decir, que si nosotros nos remontamos al origen de cada ley, invariablemente llegará el momento en que nos halleemos en la Constitución. En nuestro país, encontramos un sistema político en el cual la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Nación de la que emanan las demás leyes, es por ello que los preceptos que dan base a nuestro Derecho Aduanero lo encontramos dentro de la Constitución, ya que si no fuera así no existiría sustento jurídico para ello.

Los artículos constitucionales que sustentan las normas jurídicas Aduaneras, es decir, derechos y obligaciones de los mexicanos, atribuciones del Congreso de la Unión y atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, en materia de comercio exterior son:

- Artículo 31 Fracción IV (obligaciones de los mexicanos en materia aduanera),
- Artículo 32 (obligaciones de los mexicanos en materia aduanera),
- Artículo 49 (atribuciones al Ejecutivo),
- Artículo 89 Fracciones X y XIII (facultades y obligaciones del Presidente de la República, entre otros, suscribir tratados internacionales, crear o suprimir aduanas o secciones aduaneras),
- Artículo 73 Fracciones VII (de donde emana la Ley de Ingresos de la Federación), XXIX-A (que faculta al Congreso de la Unión para determinar los tributos o gravámenes de comercio exterior) y XXX (que da origen a la Ley Aduanera y a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación),
- Artículo 117 Fracciones IV a la VII (establece las competencias de funciones entre los Estados y la Federación),
- Artículo 118 (establece las competencias de funciones entre los Estados y la Federación),

- Artículo 131 (facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar).

Acorde a lo anotado anteriormente, podemos resumir las fuentes formales del Derecho Aduanero en la siguiente pirámide:

Imagen 6. Fuentes Formales del Derecho Aduanero



Fuente: Elaborado con información de diversos autores.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT), establece en su artículo primero que el SAT es un órgano desconcentrado de la SHCP, con carácter de autoridad fiscal y facultades señaladas en esta Ley.

Las atribuciones que tiene el SAT, según el artículo séptimo, entre otras, son las siguientes:

- Recaudar impuestos contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;
- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que

México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones

4.2.1. Plan Nacional de Desarrollo

Precisamente con base a la Constitución, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley de Planeación, el gobierno federal emite el Plan Nacional de Desarrollo (PND) sexenio tras sexenio, donde se plasma la estrategia económica que sigue el país. El PND para 2007-2012 está dividido en 5 ejes rectores, la política exterior se encuentra en el punto 5.6 “La política exterior, palanca del desarrollo nacional” correspondiente al eje rector 5 “Democracia efectiva y política exterior responsable”. Se establece el objetivo 6, que a la letra dice: “Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.” Y que a su vez está dividido en 8 objetivos:

ESTRATEGIA 6.1 Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional para apoyar los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.

ESTRATEGIA 6.2 Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

ESTRATEGIA 6.3 Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.

ESTRATEGIA 6.4 Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

ESTRATEGIA 6.5 Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.

ESTRATEGIA 6.6 Articular los esfuerzos para la promoción de México en el exterior a partir de una más eficaz coordinación interinstitucional, con el sector privado y con las comunidades de connacionales en el extranjero.

ESTRATEGIA 6.7 Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.

ESTRATEGIA 6.8 Modernizar y fortalecer las capacidades del Servicio Exterior.

4.2.2. Plan Estratégico del SAT 2007-2012.

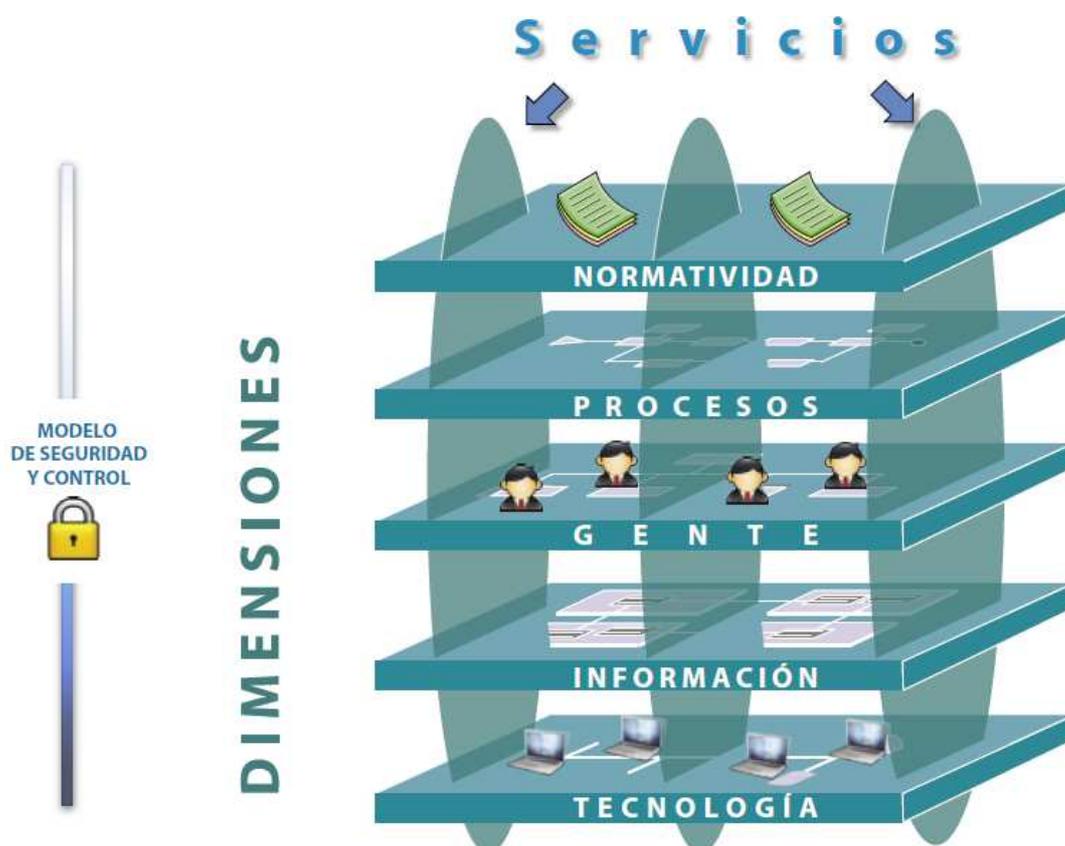
Como anotamos anteriormente, la actuación de la Administración Pública Federal está determinada por lo que establece el PND, éste a su vez señala la política económica dentro de la cual se encuentra la política comercial mexicana que define las acciones y políticas en materia de comercio exterior, que a su vez están contempladas en el Plan Estratégico del SAT, que acorde al Plan sexenal, se fundamenta en cuatro ejes rectores:

1. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
2. Incrementar la eficiencia de la administración tributaria.
3. Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.
4. Contar con una organización integrada, que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso

“Estos objetivos generales representan la guía para alcanzar la mayor eficiencia, eficacia, calidad y transparencia. Su mecanismo de seguimiento permitirá medir los avances de la Administración Tributaria y ponerlos a disposición de la opinión pública y de la ciudadanía.”

Bajo este marco estratégico, el SAT orientó sus esfuerzos hacia programas y proyectos desarrollados según los principios de servicio y control a través de las cinco dimensiones institucionales (normatividad, procesos, capital humano, información y tecnología).

Imagen 7. Dimensiones Institucionales del SAT



Fuente: Tomado del Plan Estratégico del SAT

Para estar en posibilidades de entender las acciones encaminadas a fortalecer el ámbito aduanero, mencionaremos solo aquellos programas que lo benefician directamente, como:

a. Capital humano. Se definieron procesos de punta a punta, que incluyen desde la selección, reclutamiento y capacitación hasta la administración del ciclo del empleado, mediante prácticas de Administración del Cambio y Evaluación del Desempeño que permiten contar con una estructura sólida para el despegue del Servicio Fiscal de Carrera.

c. Soporte tecnológico. Se desarrollaron e implementaron diversos proyectos que, a través de servicios tercerizados, permiten las condiciones suficientes de conectividad con una plataforma de cómputo integrada y de calidad.

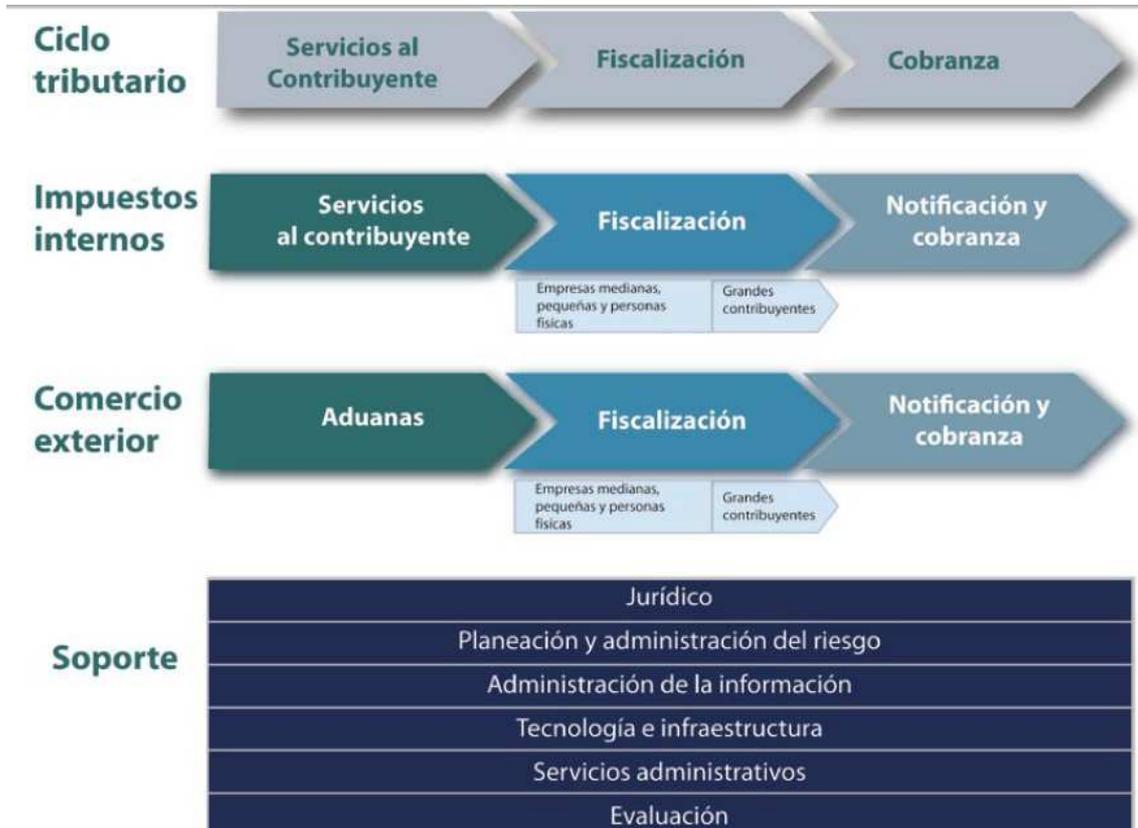
e. Firma electrónica avanzada (Fiel). Existe más de un millón de contribuyentes inscritos, lo que permite brindar seguridad y reconocimiento jurídico a las transacciones que sean firmadas de manera electrónica e identificar plenamente a los usuarios de los servicios que ofrece el SAT. Es un medio de acceso único para diversos servicios electrónicos y ha contribuido en el desarrollo de trámites por Internet que facilitan a los ciudadanos el cumplimiento voluntario y oportuno de sus obligaciones fiscales.

h. Aduana modelo. Este programa consiste en mejorar la infraestructura (física y equipamiento), procesos, recursos humanos e interacción con el entorno, en cuatro de las principales aduanas del país, con el fin de llevarlas a niveles de clase mundial en lo que a servicio y control se refiere. El proyecto registra un avance superior a 97.22%; además de los beneficios derivados de la reducción de los tiempos de revisión, ha incrementado la eficiencia en el combate al contrabando, el narcotráfico y el lavado de dinero.

m. Alineación de la organización a procesos y servicios. A partir del modelo de servicios definidos, se determinó alinear la organización a procesos y servicios. La estructura organizacional actual corresponde a una definición por funciones, la cual se presenta a continuación. Servicios al contribuyente Fiscalización Ciclo.

La estructura organizacional propuesta se fundamenta en procesos y servicios y es la siguiente:

Imagen 8. Estructura Organizacional propuesta



Fuente: Plan Estratégico del SAT

4.3. Proyectos de Modernización Aduanera: Infraestructura y equipamiento

4.3.1. Ventanilla Única (VUCEM)

El comercio mundial se expandió rápidamente durante la década de los 80 y 90. La complejidad resultante y la velocidad de la cadena de suministro moderna, así como el número de partes involucradas aumentó considerablemente los requerimientos de información que controla el flujo de mercancías. Y a pesar de los avances en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y de las normas comerciales de intercambio de datos, los intercambios comerciales se mantuvieron, en general, con la misma cantidad de documentación en papel.

Bajo este contexto, en la Recomendación N ° 33, de la Economic Commission for Europe, United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT UNECE) define a la Ventanilla Única como "la que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte de mercancías, presentar información estandarizada relacionada con el comercio y/o documentos que se presentarán una vez en un único punto de entrada para cumplir con todos los trámites de importación, exportación, y de tránsito".

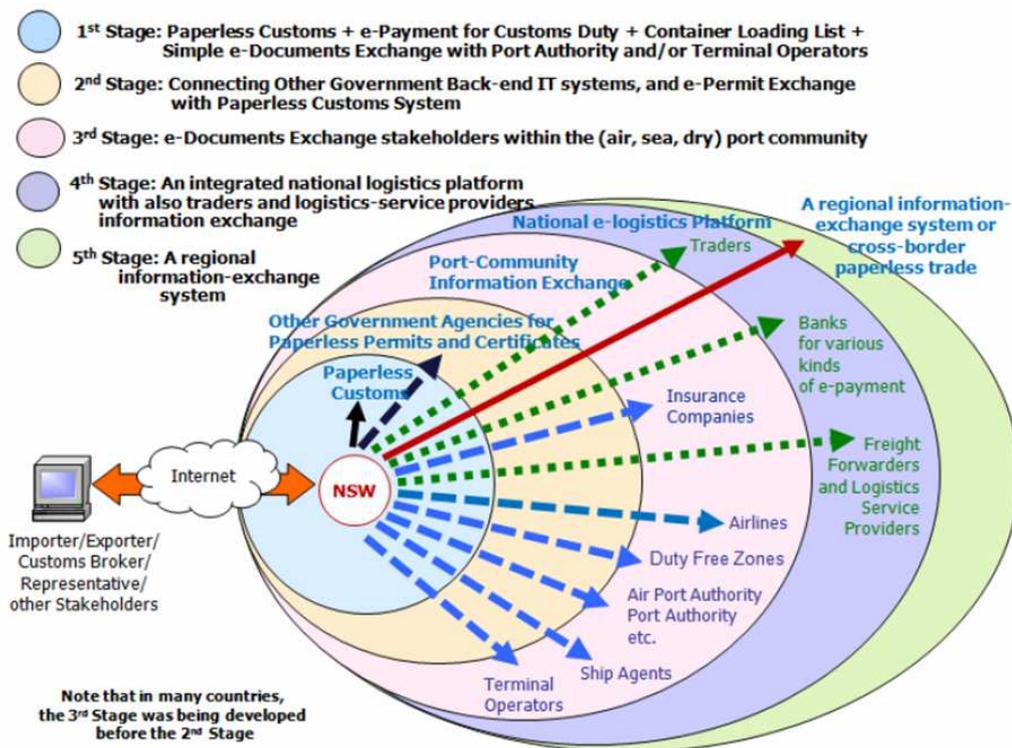
La Recomendación señala que los tres modelos básicos de la Ventanilla Única son:

- a) Una sola autoridad que recibe la información, la difunde a todas las autoridades gubernamentales pertinentes, y coordina los controles en la cadena logística.
- b) Un sistema único automatizado para la recopilación, difusión e integración de información y datos relacionados con el comercio que cruza la frontera. Hay varias posibilidades:
 - i. Sistema Integrado: Los datos se procesan a través del sistema
 - ii. Sistema Interconectado (descentralizado): Los datos se envían a la agencia para el procesamiento.
 - iii. La combinación de (i) y (ii)
- c) Un sistema de información automatizado de transacciones a través del cual un comerciante puede presentar las declaraciones de comercio electrónico a las diversas autoridades para la tramitación y aprobación en una sola operación.

En este enfoque, las aprobaciones se transmiten electrónicamente de las autoridades gubernamentales a la computadora del comerciante.

Muchas Ventanillas Únicas nacionales se introdujeron en un enfoque por etapas, con cada etapa que abarca un grupo seleccionado de organismos gubernamentales. La selección del grupo inicial generalmente se basa en su preparación para el cambio y la voluntad de simplificar el comercio transfronterizo. Con el paso del tiempo, el resto de los organismos gubernamentales se irán incorporando al sistema de ventanilla única. La imagen 9 muestra un modelo evolutivo del desarrollo de Ventanilla Única que fue elaborado por la Red de las Naciones Unidas de Expertos para el comercio sin papel (UNNEXT). Se utiliza como modelo de referencia para determinar el estado actual de la implementación de ventanilla única y de sus próximas etapas.

Imagen 9. Enfoque por etapas para el desarrollo de una ventanilla única



Fuente: Tomado de United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT UNECE)

De acuerdo con World Bank's Trading Across Borders 2012 report, de 150 economías estudiadas, 49 han introducido una ventanilla única, de los cuales sólo 20 tienen un sistema de ventanilla única que une a todos los organismos gubernamentales

pertinentes. Los restantes 29 tienen una ventanilla única que aún no ha vinculado a todas las agencias gubernamentales.

Diversos países han visto que una Ventanilla Única, puede mejorar la aplicación de las normas, técnicas y herramientas para simplificar y agilizar los flujos de información entre los comerciantes y el gobierno. También se pueden simplificar los procesos, armonizar los datos y mejorar el intercambio de información relevante a través de los sistemas gubernamentales. La mejora de la eficiencia y la eficacia de los controles, y la reducción de costos, tanto para los gobiernos como para los comerciantes, debido a un mejor aprovechamiento de los recursos se espera que aporten beneficios significativos para todas las partes involucradas en el comercio transfronterizo.

Que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2011, se establece la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior con el objeto de permitir a los agentes de comercio exterior realizar, a través de un solo punto de entrada electrónico, todos los trámites de importación, exportación y tránsito de mercancías. Y que conforme a la Ley de Comercio Exterior corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Economía, coordinar la participación de las dependencias de la Administración Pública Federal en las actividades de promoción del comercio exterior, así como coordinar a aquellas que administren o controlen restricciones o regulaciones no arancelarias, a fin de que se interconecten electrónicamente con la citada dependencia y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Siendo los principales objetivos los siguientes:⁷⁹

- Eliminar el papel, convirtiendo los procesos manuales en electrónicos, manejando documentación digitalizada.
- Reducir tiempos en procesos administrativos, así como en las plataformas de revisión de las aduanas del país.
- Contar con información previa al despacho aduanero para la aplicación acertada de análisis de riesgo.
- Facilitar la búsqueda y acceso de información desde ubicaciones remotas a un repositorio central de información, con las debidas limitantes y permisos con

⁷⁹ Tomado de la página electrónica http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/servicios/144_21552.html

base en las funciones y facultades que debería tener cada usuario de la información.

- Incidir en la competitividad de la economía del país al permitir una participación en los procesos de comercio exterior más ágil, fácil y seguro.
- Considerables gastos de mensajería y flete.
- Tiempos considerables ante el particular para la entrega y localización de documentos (copias certificadas de pedimentos) solicitados.
- Costos considerables de espacios físicos para el almacenaje y la atención de este.

La justificación que da el gobierno mexicano para la creación de la Ventanilla Única es la siguiente "...para incrementar el intercambio comercial entre los países, no basta con reducir o eliminar aranceles; es necesario poner en marcha sistemas de modernización aduanera que permitan reducir costos e incrementar la competitividad internacional. Los países con las mejores prácticas del comercio exterior han adoptado el sistema de Ventanilla Única."⁸⁰

Mencionan que el comercio en México, involucra un alto número de trámites, papeleo y personas, que existen aproximadamente 30 actores involucrados, entre oficinas de gobierno, exportadores, importadores, transportistas y auxiliares de la función aduanera; y que esto representa 40 documentos, 165 trámites y 200 diferentes datos, muchos de los cuales deben entregarse varias veces.

Por lo que en la búsqueda de la reducción de costos de las transacciones comerciales y para incrementar la competitividad internacional, se adoptó una de las mejores prácticas a nivel internacional: el establecimiento de una Ventanilla Única, donde la información relacionada con el comercio son presentados sólo una vez en un único punto de entrada, con el apoyo de las tecnologías de la información y comunicaciones existentes.

¿Cómo funciona?

La Ventanilla Única en nuestro país y para efectos del despacho aduanero, consta de manera general de 4 pasos, plasmados en la siguiente lámina:

⁸⁰ Tomado de <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/SobrelaVU/index.htm>

Imagen 10. Pasos Vucem



Fuente: Tomado de www.ventanillaunica.gob.mx

Bajo este orden de ideas, los operadores del comercio exterior del país deberán de cumplir con ciertas especificaciones tecnológicas para poder ingresar los documentos e iniciar su trámite en el portal de la Ventanilla.

Los documentos que sean ingresados en la Ventanilla Única deberán ser firmados utilizando la Firma Electrónica del Importador/Exportador o Agente Aduanal, en su caso. Dichas especificaciones están basadas en los documentos, por lo que se establecen lineamientos que sean suficientemente abiertos con la finalidad de que cualquier dispositivo (hardware) pueda cumplirlos. Bajo este orden de ideas los documentos deberán de cumplir con lo siguiente:

- En formato PDF.
- En escala de grises a 8 bits de profundidad.
- En resolución de 300 puntos por pulgada.
- Sin OCR aplicado.
- Sin hojas en blanco.

En el decreto referido, contemplan que la implementación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior se desarrollará en tres etapas, para lo cual las diferentes autoridades competentes en materia de comercio exterior que la integren adoptarán una arquitectura de redes informáticas abiertas, compatibles e interoperables, conforme a las mejores prácticas internacionales en la materia. En cada una de las tres etapas a que se refiere el párrafo anterior se incorporará y

compartirá progresivamente la información pertinente en términos de las disposiciones aplicables, que se encuentre en poder de las autoridades competentes en materia de comercio exterior, a más tardar en las siguientes fechas:

- I. Etapa 1: La Secretaría de Economía y la Administración General de Aduanas, al 30 de septiembre de 2011;
- II. Etapa 2: la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Salud, al 30 de enero de 2012, y
- III. Etapa 3: la Secretaría de Energía y la Secretaría de Educación Pública, al 30 de junio de 2012.

El decreto concluye mencionando que las autoridades competentes en materia de comercio exterior deberán habilitar la infraestructura necesaria para la operación de la Ventanilla Digital Mexicana de Comercio Exterior, de acuerdo con las fechas indicadas anteriormente.

4.3.2. Nuevo esquema de Empresas Certificadas (NEEC)

La necesidad de generar instrumentos que faciliten el cruce de mercancías por nuestras fronteras que propicien el bienestar económico, en México se decidió instrumentar un programa de seguridad en la cadena logística del comercio exterior, que reduzca los riesgos de seguridad en los embarques de mercancías.

¿Qué es?

El Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC) es un programa que busca fortalecer la seguridad en la cadena logística del comercio exterior a través de establecer, en coordinación con el sector privado, estándares mínimos en materia de seguridad internacionalmente reconocidos, y que otorga beneficios a las empresas participantes.

Las empresas que deseen pertenecer al NEEC deben cumplir ciertos requisitos, los cuales se pueden englobar en tres principios de cumplimiento:

- Fiscal
- Aduanero
- Seguridad

Las empresas deben cumplir con estándares mínimos, tales como:

1. Planeación de la seguridad en la cadena de suministros. La empresa debe elaborar políticas y procedimientos documentados a fin de llevar a cabo un análisis para identificar riesgos y debilidades en su cadena de suministros, con el objeto de establecer estrategias que ayuden a mitigarlos.
2. Seguridad física. La empresa debe contar con mecanismos para disuadir, impedir o descubrir la entrada a las instalaciones de personas no autorizadas. Todas las áreas sensibles de la empresa deben contar con barreras físicas, elementos de control y disuasión contra el ingreso no autorizado.
3. Controles de acceso. La empresa debe contar con mecanismos o procedimientos para el control del ingreso de los empleados y visitantes, y proteger los bienes de la empresa. Los controles de acceso deben incluir la identificación de empleados, visitantes y proveedores en todos los puntos de entrada.

4. Socios comerciales. La empresa debe contar con procedimientos escritos y verificables para la selección y contratación de socios comerciales (transportistas, fabricantes, vendedores, proveedores de partes y materias primas, y proveedores de servicios) y exigirles que cumplan con las medidas de seguridad establecidas conforme a sus análisis de riesgo.
5. Seguridad de procesos. La empresa debe establecer medidas de control para garantizar la integridad y seguridad de la mercancía durante el transporte, manejo, despacho aduanero y almacenaje de carga a lo largo de la cadena de suministro.
6. Gestión aduanera. La empresa debe contar con procedimientos documentados donde se establezcan políticas internas y de operación, así como los controles necesarios para el debido cumplimiento de las obligaciones aduaneras. Asimismo, tener personal especializado y procedimientos documentados que verifiquen la información y documentación generada por el agente aduanal o, en su caso, los procesos que realiza el apoderado aduanal.
7. Seguridad de los vehículos de carga, contenedores, remolques y semirremolques. La empresa debe mantener la seguridad en los medios de transporte, contenedores, carros de tren, remolques y semirremolques para protegerlos de la introducción de personas o materiales no autorizados. Debe aplicarse un sello de alta seguridad a todos los contenedores y remolques en los embarques de comercio exterior, que cumpla o exceda la norma ISO 17712 para sellos de alta seguridad.
8. Seguridad del personal. La empresa debe contar con procedimientos documentados para el registro y evaluación de las personas que desean obtener un empleo dentro de la empresa y establecer métodos para realizar verificaciones periódicas de los empleados actuales. También contar con programas de capacitación para el personal, que difundan las políticas de seguridad de la empresa, así como las consecuencias y acciones que se tomarán en caso de cualquier falta.
9. Seguridad de la información y documentación. La empresa debe establecer medidas de prevención para mantener la confidencialidad e integridad de la información y documentación generada por los sistemas, incluidos aquellos utilizados para el intercambio de información con otros integrantes de la cadena de suministro. Asimismo, políticas que incluyan las medidas contra su mal uso.
10. Capacitación en seguridad. Debe existir un programa establecido y mantenido por el personal de seguridad para reconocer y crear conciencia sobre las

amenazas de terroristas y contrabandistas en cada punto de la cadena de suministro. Los empleados deben conocer los procedimientos establecidos por la compañía para considerar una situación y cómo denunciarla. Se debe brindar capacitación adicional en las áreas de envíos y recepción, y también a quienes reciben y abren el correo.

11. Manejo e investigación de incidentes. Es necesario que existan procedimientos documentados para investigar y reportar incidentes en la cadena de suministros y sobre las acciones que haya que tomar para evitar su recurrencia

Procedimiento de inscripción

Para pertenecer al NEEC, las empresas primero deben obtener el dictamen favorable y después solicitar la autorización como empresa certificada, ambos en la Administración General de Aduanas.

Principales beneficios

Las empresas que obtengan su certificación contarán con varios beneficios, tales como:

- Atención personal.
- Carriles exclusivos.
- Agilización en el despacho aduanero.
- Simplificación y facilidades administrativas.
- Servicios extraordinarios.
- Inspección con instrumentos de alta seguridad.

4.3.3. Aduana Modelo

Su objetivo es mejorar la infraestructura, los procesos, la plantilla de personal y la interacción con el entorno necesario para el óptimo funcionamiento de la aduana. Actualmente cuatro aduanas se encuentran incorporadas en esta modalidad: Manzanillo, Veracruz, Nuevo Laredo y Reynosa.

El proyecto Aduana Modelo contempla:

- Mejorar la infraestructura física;
- Incorporar tecnologías de punta para inspección;
- Supervisión y control aduaneros;

- Sistematizar los procesos;
- Mejorar la estructura organizacional así como la dotación de recursos humanos, financieros, materiales e informáticos; y
- Facilitar la toma de acciones para hacer más eficiente la interacción con los distintos actores del comercio exterior.

4.3.4. Infraestructura

Conforme a los textos del Quinto Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, podemos mencionar que se ha invertido en Infraestructura Ferroviaria que impactará a las aduanas en el país:

- Infraestructura Ferroviaria. La construcción del Puente Internacional Ferroviario Matamoros-Brownsville⁸¹, se estima que sea concluido en mayo de 2012. Asimismo, se concluyó el libramiento ferroviario de Tapachula y se prevé concluir a finales de agosto el libramiento ferroviario de Manzanillo.
- Infraestructura Aeroportuaria. Desde el inicio del presente sexenio, se han concluido las ampliaciones de los aeropuertos de Toluca, Loreto, Monterrey, Guadalajara, Puerto Vallarta y Cancún, en donde destaca la construcción de una segunda pista, además de la puesta en operación de la Terminal 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y del aeropuerto de Puerto Peñasco en Sonora.
- Infraestructura Portuaria. Para fortalecer y desarrollar el potencial logístico y comercial de la nación, se continúa con la ampliación de los puertos de Manzanillo, Veracruz y Coatzacoalcos, lo cual representa una inversión pública total de más de 8 mil 400 millones de pesos.

Se ha dado un especial énfasis en la modernización del sistema aduanero mexicano, que incluye la generación de nueva infraestructura, así como la conservación y mantenimiento de la ya existente. Desarrollando diversos proyectos, tales como:

- Ampliación de instalaciones y creación de nuevas oficinas para aduanas como Veracruz, Mazatlán, Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas y Tampico.

⁸¹ Según el propio informe, es el primer cruce ferroviario fronterizo que se desarrolla desde hace 100 años entre México y Estados Unidos.

- Creación de nuevas instalaciones, módulos de exportación, remodelación de garitas, oficinas y áreas de segundo reconocimiento en las aduanas de Nuevo Laredo, Tijuana, Cd. Juárez, Manzanillo, Querétaro, Cancún, La Paz, Subteniente López y Ojinaga, entre otras.
- Reordenamiento de salas de pasajeros en el Aeropuerto Internacional de la Cd. de México, remodelación de las salas de pasajeros en Cancún, Mazatlán y Guadalajara.

4.4. El uso de la tecnología

A mediados de la década pasada, el Servicio de Administración Tributaria y a sugerencia del Banco Mundial por los problemas encontrados en la operación informática: tecnología básica y sin adecuada jerarquización y coordinación; sus sistemas, además, resultaban redundantes y sin coordinación, que no se comunicaban de manera eficiente, decide concesionar sus servicios de tecnología de la información (TI's) con el argumento que solo se debería dedicar a lo que los abogados llamarían *fijar la litis*⁸², a la Administración Tributaria. Con ello, se trata de mejorar la respuesta a las necesidades tecnológicas y de modernización. Para poder realizar dicha tarea, primero se tuvo que realizar un reordenamientos de las áreas entonces llamada de informática, ya que cada una de las administraciones generales contaba con su propia área y a todas ellas las adscriben a la Administración General de Tecnologías de la Información, que después de la transición hacia los servicios de outsourcing, solo se dedica a gobernar a sus diferentes concesionarios.

Una prioridad de la Administración General de Aduanas, disponer de herramientas tecnológicas auxiliares para reforzar la transparencia, contar con sistemas autoauditables y herramientas que faciliten el control, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras. Se han equipado con herramientas necesarias para la revisión de contenedores vacíos, de carga y carros de ferrocarril; actualmente cuenta con:

- 10 equipos de rayos gamma para la inspección de contenedores vacíos, con un valor de 7 millones de dólares;
- 19 equipos para la revisión de contenedores de carga, con un valor de 25 millones de dólares; y

⁸² Fijar el tema principal.

- 8 equipos para la inspección de carros de ferrocarril, con un valor de 13 millones 600 mil dólares.

Automatización de Procesos

- Transmisión electrónica de Manifiestos
- Transmisión electrónica de listas de intercambio
- Enlace con ferrocarriles
- Enlace con recintos
- Encomienda electrónica
- Llaves públicas y privadas

Capítulo V. Debilidades de las Aduanas mexicanas

5.1. Análisis Geográfico de las Principales Aduanas

En el país existen 49 aduanas distribuidas en lugares estratégicos a lo largo y ancho de la República Mexicana:

- 19 Aduanas en la Frontera Norte
- 2 Aduanas en la Frontera Sur
- 17 Aduanas Marítimas, y
- 11 Aduanas Interiores.

Sin embargo, conforme a la información de comercio exterior de los últimos 5 años publicado por el INEGI⁸³, y recordando la clasificación de las aduanas realizada en el capítulo 3.3 del presente trabajo, presentaré un resumen de las operaciones de Exportación e Importación de mercancías. Cabe aclarar que existe diferencia entre la información por la Secretaría de Economía (Anexo 4 y 5) y el INEGI, debido que éste último maneja cifras preliminares para el mes de enero de 2011.

A la Exportación

Primero analizaremos las exportaciones, posteriormente las importaciones, consideraremos además los medios de transporte: carretero, marítimo, aéreo y ferrocarril para cada tipo de operación, el periodo de análisis es el último lustro como se ha señalado anteriormente.

El valor más alto de transacciones en Exportación se realizan por modo de transporte carretero (ver cuadro 10), es decir, casi el 60% del valor de las exportaciones se llevan a cabo por carretera, y tiene sentido, en virtud de que el mayor comercio lo tenemos con nuestro vecino fronterizo; Estados Unidos.

⁸³ Información tomada de la página <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx?idserPadre=1100038000200020.1100038000200020>

Cuadro 10. Exportaciones por Medio de Transporte en México 2007-2011

(En miles de dólares)

Año	Exportación total	Carretero	Marítimo	Ferrovionario	Aéreo	Otros modos de transporte
2007	271,875,312	163,241,628	68,130,082	27,005,453	10,284,728	3,213,422
		60.04%	25.06%	9.93%	3.78%	1.18%
2008	291,342,596	168,706,775	81,352,471	26,377,724	11,821,176	3,084,450
		57.91%	27.92%	9.05%	4.06%	1.06%
2009	229,703,550	141,896,307	53,688,604	19,656,757	11,198,044	3,263,838
		61.77%	23.37%	8.56%	4.87%	1.42%
2010	298,473,145	173,493,151	72,797,916	30,102,718	12,896,537	9,182,824
		58.13%	24.39%	10.09%	4.32%	3.08%
2011	349,675,856	193,277,820	98,110,024	36,472,122	13,533,423	8,282,467
		55.27%	28.06%	10.43%	3.87%	2.37%
2012/01	27,256,458	15,158,593	7,790,588	2,442,632	1,194,809	669,836
		55.61%	28.58%	8.96%	4.38%	2.46%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

Por lo tanto, la Aduana que con mayor número y valor de las operaciones durante el periodo en cuestión, es la Aduana Fronteriza de Nuevo Laredo ubicada en el estado de Tamaulipas. En el cuadro 11, desagregamos el valor de las transacciones por aduana.

Cuadro 11. Composición de las Exportaciones vía Carretera por Aduana

(En miles de dólares)

Año	Total	Nuevo Laredo, Tamps.	Cd. Juárez, Chih.	Tijuana, B.C.	Cd. Reynosa, Tamps.	Colombia, N.L.	Nogales, Son.	Otras aduanas
2007	163,241,628	36,212,260	30,651,761	24,593,191	17,642,264	15,481,426	8,598,903	30,061,822
		22.18%	18.78%	15.07%	10.81%	9.48%	5.27%	18.42%
2008	168,706,775	40,275,611	30,104,844	25,855,550	18,537,642	14,758,055	8,693,595	30,481,479
		23.87%	17.84%	15.33%	10.99%	8.75%	5.15%	18.07%
2009	141,896,307	35,748,515	27,564,546	22,264,320	15,080,322	11,371,602	6,604,317	23,262,686
		25.19%	19.43%	15.69%	10.63%	8.01%	4.65%	16.39%
2010	173,493,151	42,602,975	38,389,734	24,672,338	17,805,655	14,447,560	8,133,585	27,441,305
		24.6%	22.1%	14.2%	10.3%	8.3%	4.7%	15.8%
2011	193,277,820	48,636,693	42,269,974	25,611,375	18,115,015	18,561,205	8,845,388	31,238,170
		25.16%	21.87%	13.25%	9.37%	9.60%	4.58%	16.16%
2012/01	15,158,593	3,868,545	3,424,551	1,680,307	1,312,836	1,519,869	886,484	2,466,001
		25.52%		11.08%	8.66%	10.03%	5.85%	16.27%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

El siguiente modo de transporte, Marítimo (ver cuadro 12), predominan las aduanas que se encuentran en el Golfo de México: Cd. Del Carmen, Veracruz, Coatzacoalcos, Altamira y Dos Bocas; mientras que del lado del Océano Pacífico solo encontramos a la Aduana de Manzanillo.

Cuadro 12. Composición de las Exportaciones vía Marítima por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Cd. del Carmen, Camp.	Veracruz, Ver.	Coatzacoalcos, Ver.	Manzanillo, Col.	Altamira, Tamps.	Dos Bocas, Tab.	Otras aduanas
2007	68,130,082	27,842,642	11,028,056	7,742,372	4,878,733	4,474,611	4,766,990	7,396,677
		40.87%	16.19%	11.36%	7.16%	6.57%	7.00%	10.86%
2008	81,352,471	35,121,533	13,065,155	9,069,142	5,608,597	4,881,843	3,754,506	9,851,694
		43.17%	16.06%	11.15%	6.89%	6.00%	4.62%	12.11%
2009	53,688,604	20,349,624	9,455,948	6,191,595	4,622,575	4,652,459	1,626,751	6,789,652
		37.90%	17.61%	11.53%	8.61%	8.67%	3.03%	12.65%
2010	72,797,916	23,378,223	12,311,212	10,115,102	6,942,349	6,293,876	4,681,546	9,075,608
		32.11%	16.91%	13.89%	9.54%	8.65%	6.43%	12.47%
2011	98,110,024	32,884,523	16,736,587	14,405,358	9,464,415	8,138,594	5,602,535	10,878,012
		33.52%	17.06%	14.68%	9.65%	8.30%	5.71%	11.09%
2012/01	7,790,588	2,970,703	1,305,722	960,911	873,701	625,430	268,941	785,180
		38.13%	16.76%	12.33%	11.21%	8.03%	3.45%	10.08%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

De nueva cuenta la Aduana de Nuevo Laredo encabeza la lista de aduanas con mayor valor de las operaciones de exportación, esto, entre otras cosas, debido a la cercanía de los centros industriales en ambos lados de la frontera.

Cuadro 13. Composición de las Exportaciones vía FFCC por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Nuevo Laredo, Tamps.	Piedras Negras, Coah.	Nogales, Son.	Cd. Juárez, Chih.	Matamoros, Tamps.	Mexicali, B.C.	Otras aduanas
2007	27,005,453	14,261,232	5,204,987	3,692,206	2,911,574	335,008	90,539	509,908
		52.81%	19.27%	13.67%	10.78%	1.24%	0.34%	1.89%
2008	26,377,724	13,197,954	5,592,678	4,159,406	2,979,545	322,610	76,967	48,563
		50.03%	21.20%	15.77%	11.30%	1.22%	0.29%	0.18%
2009	19,656,757	7,539,763	5,567,512	3,667,826	2,552,116	279,856	14,753	34,931
		38.36%	28.32%	18.66%	12.98%	1.42%	0.08%	0.18%
2010	30,102,718	12,906,766	7,796,182	5,145,498	3,718,252	415,592	25,249	95,178
		42.88%	25.90%	17.09%	12.35%	1.38%	0.08%	0.32%
2011	36,472,122	16,073,921	9,988,792	5,979,919	3,713,102	511,593	36,161	168,635
		44.07%	27.39%	16.40%	10.18%	1.40%	0.10%	0.46%
2012/01	2,442,632	1,103,337	702,749	58	300,079	30,824	7,027	298,558
		45.17%	28.77%	0.00%	12.29%	1.26%	0.29%	12.22%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

Por último, las exportaciones por la vía aérea se desarrollan en primer término, por la Aduana de Guadalajara.

Cuadro 14. Composición de las Exportaciones vía Aérea por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Guadalajara, Jal.	Aeropuerto Internal. de la Cd. de México, D.F.	Monterrey, N.L.	Progreso, Yuc.	Toluca, Mex.	Chihuahua, Chih.	Otras aduanas
2007	10,284,728	4,950,390	2,725,609	839,879	601,861	353,679	321,740	491,570
		48.13%	26.50%	8.17%	5.85%	3.44%	3.13%	4.78%
2008	11,821,176	6,140,729	3,041,570	959,995	552,626	412,904	176,874	536,477
		51.95%	25.73%	8.12%	4.67%	3.49%	1.50%	4.54%
2009	11,198,044	5,586,715	3,221,348	1,087,931	686,912	364,508	84,782	165,848
		49.89%	28.77%	9.72%	6.13%	3.26%	0.76%	1.48%
2010	12,896,537	5,342,184	4,225,436	1,637,980	731,443	533,945	134,842	290,706
		41.42%	32.76%	12.70%	5.67%	4.14%	1.05%	2.25%
2011	13,533,423	4,462,666	5,353,060	1,712,183	766,033	608,403	216,464	414,614
		32.98%	39.55%	12.65%	5.66%	4.50%	1.60%	3.06%
2012/01	1,194,809	516,802	427,284	113,489	48,419	37,938	16,324	34,552
		43.25%	35.76%	9.50%	4.05%	3.18%	1.37%	2.89%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

A la Importación

Ahora veremos el caso de las importaciones, de igual forma y acorde a la participación en el valor total de las transacciones, nos daremos cuenta que en orden decreciente los medios de transporte que se encuentran en la primera y segunda posición son las mismas que en las exportaciones.

El valor más alto de transacciones en importación se realizan por modo de transporte carretero (ver cuadro 15), es decir, casi el 50% del valor de las importaciones se llevan a cabo por carretera y al igual que en las exportaciones, debido a que el mayor comercio lo tenemos con nuestro vecino Estados Unidos.

Cuadro 15. Importaciones por Medio de Transporte en México 2007-2011
(En miles de dólares)

Año	Importación total	Carretero	Marítimo	Aéreo	Ferrovionario	Otros modos de transporte
2007	281,949,047	149,038,821	64,260,771	22,832,090	17,320,136	28,497,229
		52.86%	22.79%	8.10%	6.14%	10.11%
2008	308,603,250	154,509,596	76,965,870	23,860,258	20,924,696	32,342,830
		50.07%	24.94%	7.73%	6.78%	10.48%
2009	234,384,971	123,844,838	52,322,192	19,696,297	13,791,837	24,729,806
		52.84%	22.32%	8.40%	5.88%	10.55%
2010	301,481,817	161,535,573	78,033,629	24,821,151	24,638,536	12,452,929
		53.58%	25.88%	8.23%	8.17%	4.13%
2011	350,842,458	178,365,814	101,892,523	28,261,321	30,635,470	11,687,329
		50.84%	29.04%	8.06%	8.73%	3.33%
2012/01	27,543,644	14,179,546	8,296,383	2,135,085	2,060,121	872,508
		51.48%	30.12%	7.75%	7.48%	3.17%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

Por lo que la Aduana que con mayor número y valor de las operaciones durante el periodo en cuestión, es la Aduana de Nuevo Laredo, Tamps., seguida de la Aduana de Ciudad Juárez ubicada en el estado de Chihuahua. En el cuadro 16, podemos apreciar la distribución entre las aduanas de la frontera norte.

Cuadro 16. Composición de las Importaciones vía Carretera por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Nuevo Laredo, Tamps.	Cd. Juárez, Chih.	Tijuana, B.C.	Cd. Reynosa, Tamps.	Colombia, N.L.	Mexicali, B.C.	Otras aduanas
2007	149,038,821	39,054,024	28,019,738	21,235,150	16,459,719	13,084,843	8,553,196	22,632,152
		26.20%	18.80%	14.25%	11.04%	8.78%	5.74%	15.19%
2008	154,509,596	44,306,822	26,854,936	22,171,112	17,726,821	12,991,987	8,011,184	22,446,733
		28.68%	17.38%	14.35%	11.47%	8.41%	5.18%	14.53%
2009	123,844,838	35,437,703	24,201,939	18,830,359	14,300,425	9,039,656	5,434,518	16,600,239
		28.61%	19.54%	15.20%	11.55%	7.30%	4.39%	13.40%
2010	161,535,573	49,726,653	36,572,995	22,197,763	15,169,772	11,527,214	6,184,123	20,157,053
		30.78%	22.64%	13.74%	9.39%	7.14%	3.83%	12.48%
2011	178,365,814	58,255,938	38,474,968	23,244,124	15,240,400	12,875,294	7,053,092	23,222,000
		32.66%	21.57%	13.03%	8.54%	7.22%	3.95%	13.02%
2012/01	14,179,546	4,676,580	3,023,518	1,730,083	1,166,667	1,072,049	581,307	1,929,343
		32.98%	21.32%	12.20%	8.23%	7.56%	4.10%	13.61%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

A diferencia de las exportaciones, el Puerto de Lázaro Cárdenas si funge como un punto importante de entrada de mercancías al país.

Cuadro 17. Composición de las Importaciones vía Marítima por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Veracruz, Ver.	Manzanillo, Col.	Altamira, Tamps.	Lazaro Cardenas, Mich.	Tuxpan, Ver.	Coatzacoalcos, Ver.	Otras aduanas
2007	64,260,771	17,287,912	14,950,607	8,158,578	4,747,001	5,379,117	4,789,328	8,948,228
		26.90%	23.27%	12.70%	7.39%	8.37%	7.45%	13.92%
2008	76,965,870	19,520,957	16,343,097	9,847,570	7,308,861	7,414,239	5,977,755	10,553,392
		25.36%	21.23%	12.79%	9.50%	9.63%	7.77%	13.71%
2009	52,322,192	14,016,692	12,506,590	6,508,121	5,246,978	4,776,654	3,657,301	5,609,855
		26.79%	23.90%	12.44%	10.03%	9.13%	6.99%	10.72%
2010	78,033,629	20,941,447	19,684,413	9,538,068	7,687,511	6,107,766	7,010,918	7,063,507
		26.84%	25.23%	12.22%	9.85%	7.83%	8.98%	9.05%
2011	101,892,523	25,172,545	23,058,209	11,747,027	11,711,416	9,281,776	11,491,857	9,429,693
		24.70%	22.63%	11.53%	11.49%	9.11%	11.28%	9.25%
2012/01	8,296,383	2,139,329	1,934,458	1,002,118	1,071,275	637,019	882,656	629,527
		25.79%	23.32%	12.08%	12.91%	7.68%	10.64%	7.59%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

En el modo de transporte aéreo, surge la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, como cabeza en la lista de aduanas con mayor valor de las operaciones de importación, esto, entre otras cosas, debido a la infraestructura y la cercanía de los centros industriales y de distribución existentes.

Cuadro 18. Composición de las Importaciones vía Aérea por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Aeropuerto Internacional de la Cd. de México, D.F.	Guadalajara, Jal.	Monterrey N.L.	Toluca, Mex.	Progreso, Yuc.	Piedras Negras, Coah.	Otras aduanas
2007	22,832,090	13,214,598	5,884,937	1,367,912	638,757	585,808	622,370	517,708
		57.88%	25.77%	5.99%	2.80%	2.57%	2.73%	2.27%
2008	23,860,258	14,416,351	5,721,332	1,546,561	656,506	516,290	460,957	542,261
		60.42%	23.98%	6.48%	2.75%	2.16%	1.93%	2.27%
2009	19,696,297	12,178,988	4,730,059	1,086,343	559,298	624,309	93,848	423,453
		61.83%	24.01%	5.52%	2.84%	3.17%	0.48%	2.15%
2010	24,821,151	14,818,799	6,323,218	1,465,564	841,380	739,517	124,110	508,562
		59.70%	25.48%	5.90%	3.39%	2.98%	0.50%	2.05%
2011	28,261,321	17,874,464	6,336,461	1,655,404	945,451	773,298	107,772	568,471
		63.25%	22.42%	5.86%	3.35%	2.74%	0.38%	2.01%
2012/01	2,135,085	1,403,497	458,385	115,570	65,001	53,198	3,774	35,660
		65.73%	21.47%	5.41%	3.04%	2.49%	0.18%	1.67%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

Finalmente, la Aduana de Nuevo Laredo tiene el valor más alto de las importaciones realizadas a través del ferrocarril, así como el resto de aduanas que cuentan con dicha infraestructura.

Cuadro 19. Composición de las Importaciones vía FFCC por Aduana
(En miles de dólares)

Año	Total	Nuevo Laredo, Tamps.	Piedras Negras, Coah.	Matamoros, Tamps.	Cd. Juárez, Chih.	Nogales, Son.	Toluca, Mex.	Otras aduanas
2007	17,320,136	8,218,393	2,984,289	2,007,091	1,825,529	614,599	915,291	754,944
		47.45%	17.23%	11.59%	10.54%	3.55%	5.28%	4.36%
2008	20,924,696	9,768,763	4,480,434	2,516,076	1,903,459	876,589	685,497	693,878
		46.69%	21.41%	12.02%	9.10%	4.19%	3.28%	3.32%
2009	13,791,837	6,395,945	3,137,714	1,603,512	1,325,189	508,448	137,112	683,917
		46.37%	22.75%	11.63%	9.61%	3.69%	0.99%	4.96%
2010	24,638,536	13,498,971	4,896,728	1,821,707	2,324,791	1,650,982	9,022	436,335
		54.79%	19.87%	7.39%	9.44%	6.70%	0.04%	1.77%
2011	30,635,470	16,221,820	6,702,359	2,221,448	2,999,430	1,931,112	1,542	557,758
		52.95%	21.88%	7.25%	9.79%	6.30%	0.01%	1.82%
2012/01	2,060,121	1,000,238	424,610	183,765	266,767	124,504	204	60,034
		48.55%	20.61%	8.92%	12.95%	6.04%	0.01%	2.91%

Fuente: <http://www.inegi.org.mx>, Banco de Información Económica.

Resumen:

En Exportación las aduanas más importantes en el periodo de 2007-2012, de acuerdo al valor de las transacciones que se realizan en ellas son:

1. Nuevo Laredo, Tamps., con el 19.04% del valor total del periodo.
2. Cd. Juárez, Chih., con el 12.84%
3. Cd. del Carmen, Camp., con el 9.71%
4. Tijuana, B.C., con 8.49%
5. Reynosa, Tamps., con el 6.15%

Para la importación y de acuerdo a los valores vertidos en este punto, las aduanas más relevantes son:

1. Nuevo Laredo, Tamps., con el 19.76%
2. Cd. Juárez, Chih., con el 11.90%
3. Tijuana, B.C., con 7.27%
4. Veracruz, Ver., con el 6.58%
5. Manzanillo, Col., 5.88%

Conclusión

Como podemos observar, en tan solo 5 aduanas de las 49 existentes se concentra el 51.39% de las exportaciones y el 56.23% tratándose de las importaciones. En la imagen 11 nos podemos dar una idea de la ubicación geográfica de las aduanas y a la

vez, podemos corroborar la existencia de otras que podrían ser utilizadas como vías alternas para apoyo de aquellas. Siempre y cuando cuenten con la infraestructura no solo aduanera, sino también de comunicación y transporte en ambos lados de la frontera.

Para Tijuana, las aduanas de Mexicali, Tecate y San Luis Río Colorado son el apoyo natural por su cercanía geográfica; para la de Ciudad Juárez, la ubicada en Puerto Palomas; para la de Nuevo Laredo, las aduanas de Colombia y Matamoros; para la Veracruz, las ubicadas en Tuxpan y en Coatzacoalcos; para el caso de la destacada en Cd. del Carmen, la Aduana de Dos Bocas en Tabasco y finalmente para la de Manzanillo, la Aduana de Lázaro Cárdenas.

Imagen 11. Ubicación aduanas más importantes en el país



Fuente: Con información del Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx>

5.2. Rotación de personal en las Aduanas

Después de la firma del Tratado de Paz firmado con Estados Unidos donde perdimos la mitad del territorio nacional y mediante decreto expedido el 20 de noviembre de 1848, se dividió la frontera norte en tres secciones, Oriente, de Chihuahua y de Occidente. “Se señalaron lugares de vigilancia y se designó el personal de servicio para formar de manera provisional los resguardos, cuyas funciones primordiales consistieron en cubrir los puntos principales de las aduanas y receptorías, así como los puntos de vigilancia, haciendo recorridos de un sitio a otro con el fin de impedir el contrabando.”⁸⁴ Son los primeros intentos formales para tratar de impedir la entrada clandestina de mercancías y que sin pagar arancel se internaban en los estados del norte del país y de igual forma debían de impedir la exportación fraudulenta de moneda y metales preciosos.

Así pues, se crea el Contra-Resguardo, primero en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, y posteriormente en Sonora, Chihuahua y Coahuila, aunque solo funcionó hasta 1851 en virtud de los trastornos políticos de aquella época, pero en 1870 a propuesta del gobierno de Juárez, se instituyó nuevamente dicha corporación y aparece por primera vez una figura que a la postre se convertiría en los revisores de las mercancías cuando así lo amerita (reconocimiento aduanero): el Vista Aduanal.

Por lo que las funciones del Contra-Resguardo eran complemento a las asignadas al Resguardo de las aduanas, su jurisdicción estaba fuera de éstas y en algunos casos eran los supervisores de aquellos. También en esta época aparece la figura de “celador”⁸⁵ quien es el último en la escala de mando, tanto del contra resguardo como del Resguardo Aduanal.

En 1885 se crea la Gendarmería Fiscal⁸⁶, para reagrupar a los contra-resguardos y con el objeto de “perseguir el contrabando que se hiciere en la internación y circulación de efectos extranjeros, así como a la exportación de los productos nacionales gravados por las leyes; también perseguía el contrabando que pudiera existir en establecimientos comerciales o casa particulares, cuidando en estos casos de acompañarse de la correspondiente orden judicial.” Y para asegurarse del cumplimiento de tal mandato, la ordenanza contemplaba la forma de distribución del

⁸⁴ Sierra, Carlos J y Martínez Vera Rogelio. “El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal 1850-1925”, página 9.

⁸⁵ De acuerdo con www.wordreference.com es la persona encargada de tareas de vigilancia y apoyo, especialmente en edificios públicos.

⁸⁶ Sierra, Carlos J y Martínez Vera Rogelio, op.cit., página 51.

decomiso de una mercancía: 50% del valor correspondía al fisco federal, quedando afectado del 2% para el sostenimiento de los hospitales. El otro 50% se distribuía entre los partícipes en la siguiente proporción: 20% para los aprehensores; otro 20% para los denunciantes; el 2% para el comandante en jefe; 2% para el comandante de la zona respectiva; 1.5% para el teniente interventor de la zona; 3% para el jefe de la sección que hizo la aprehensión y el 1.5% para el vista que hubiere hecho la revisión y reconocimiento.⁸⁷

Sin embargo poco a poco fue perdiendo fuerza y para 1901, la vigilancia de la Gendarmería, se limitó únicamente como auxiliar del Resguardo Aduanero y bajo la dependencia de la Aduana. Consecuentemente se incrementó la importancia del Resguardo y la eliminación tácita para 1918 de aquellos. El Resguardo Aduanal en conjunto con los Vistas Aduanales y los Interventores, eran los encargados de la vigilancia e inspección de las mercancías de comercio exterior en las aduanas, pero a principios de la década de los noventa, dicho personal fue relevado de sus funciones, desapareciéndolos completamente del mapa aduanero.

Dando paso a la nueva corporación encargada de la vigilancia de las aduanas, la Policía Fiscal Federal mejor conocida como los “fiscales”. Su actividad principal, contrario a lo que piensa, es la vigilancia de las instalaciones aduaneras: los accesos tanto de entrada como de salida de las aduanas; y en algunos casos, de la revisión de mercancías, sin embargo, ésta se limitará a la revisión que se practica a los pasajeros internacionales que ingresan a territorio nacional, a pie o por vehículo (particular o de pasajeros) a través de las fronteras de nuestro país, así como en algunas centrales camioneras y garitas ubicadas en la región o franja fronteriza. Lo que queremos dejar en claro es que los fiscales no practican el reconocimiento de las mercancías a aquellas que son sometidas a las formalidades del despacho aduanero, es decir, aquellas que utilizan un pedimento de importación o de exportación conforme a lo establecido en la legislación aduanera⁸⁸.

En 1999 y derivado de la unificación de las policías federales en la Policía Federal Preventiva, se cambia el nombre de la Policía Fiscal Federal para quedar en la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, evitando así que fueran absorbidas por la Federal preventiva, sin embargo, sus atribuciones siguieron siendo las mismas.

⁸⁷ Sierra, Carlos J y Martínez Vera Rogelio, op.cit., página 55.

⁸⁸ Conforme a lo establecido en el Artículo 36 de la Ley Aduanera.

Y en el marco del Plan de Modernización de las Aduanas, nuevamente relevan a la corporación encargada de la vigilancia y control en las aduanas, incorporan a más de 1,400 jóvenes que conformarán el nuevo grupo denominado Oficiales de Comercio Exterior (OCE's). "Los nuevos Oficiales de Comercio Exterior están formados de acuerdo al perfil de la nueva vocación de las aduanas, con capacidades multifuncionales y con conocimientos del comercio exterior y de la legislación aduanera; cuentan además con la preparación necesaria para colaborar adecuadamente en las distintas aduanas del país."⁸⁹

La falta de servicios públicos de carrera que integre al mismo tiempo la seguridad en el empleo, la especialización, la capacitación, la responsabilidad, la eficacia consecuente y la remuneración correspondiente, más rigideces laborales en los rangos inferiores desfavorecen la ética, el profesionalismo y la aptitud en el servicio público. El entorno se hace todavía más desfavorable por la proliferación de facultades burocráticas discrecionales y por la falta de recursos accesibles a la población en general para hacer valer sus derechos frente a la arbitrariedad que se los niega, problemas que hemos señalado.

La burocracia honesta, profesional, apta y responsable es la espina dorsal del estado moderno de derecho. Se ha buscado integrar servicios públicos de carrera mediante la centralización en el establecimiento de las condiciones y requerimientos de la administración pública federal (central y paraestatal). Sin embargo, estos esfuerzos han tropezado con dificultades para conseguir los objetivos deseados por lo heterogéneo de los servicios y por las limitaciones para distinguir lo que es homologable y lo que no lo es, y para reconocer la naturaleza y especialidad de cada servicio y poder establecer racionalmente sus condiciones de reclutamiento, capacitación, admisión, promoción, remuneración y exclusión.

Por otra parte los intereses creados en la corrupción del servicio público tienen una amplia ventaja frente a los intereses legítimos de la población en general, para que la discrecionalidad gubernamental trabaje a su favor cuando el contexto propicia la arbitrariedad, incluso encima de la voluntad política que repetidamente intenta combinar la corrupción. Mientras se mantengan contextos político-administrativos propicios a la arbitrariedad, la ética gubernamental no podrá prevalecer sobre la corrupción sometiendo su poder al del derecho.

⁸⁹ Comunicado de prensa núm. 80/2009 de fechas 16 de agosto de 2009 del Servicio de Administración Tributaria (www.aduanas.gob.mx).

La corrupción es conducta estrictamente penada por ley, sin embargo, la efectividad para perseguir la corrupción y hacer que prevalezca la ley sobre los intereses que viven de ella no sólo depende de las formas jurídicas que tipifiquen adecuadamente las conductas respectivas y las hipótesis penales correspondientes. Tanto o más importante es el cumplimiento sustantivo, real, de la voluntad política que inspiró esas formas jurídicas.

La corrupción impide la funcionalidad de la interacción gubernamental y privada en la economía, y el acceso de la población en general a la justicia, que es lo fundamental para una salida productiva y equitativa a la crisis. A falta de prioridades racionales en la política contra la corrupción, a falta de una efectividad significativa para someter a las organizaciones delincuenciales que viven de ella al imperio de la ley, es inconcebible la rectoría del estado moderno de derecho y de cualquier funcionalidad constitucional –economía. Social y política- capaz de sostenerlo.⁹⁰

5.3. Carencias en la aplicación del marco regulatorio

Se permite el contrabando técnico, es decir, que introducen o se intentan introducir con un pedimento legal pero con información ilegal: subvaluación, origen de las mercancías falso, indebida clasificación arancelaria, RFC falso.

Valunet, sistema de revisión de valor y origen. Es el convenio hecho por las autoridades con una de las empresas más prestigiadas en el servicio de certificación para que en ciertos embarques se requiera a la empresa un acto de comprobación en origen, es decir, que vayan a confirmar la existencia del proveedor, que el proveedor confirme el precio de venta y que se cercioren de que el producto en cuestión haya sido producido en el origen declarado.

% de Revisiones en las aduanas relativamente bajo:

- Insuficiente personal
- Dentro de la política de confianza y autodeterminación
- Contrabando Técnico
- Revisiones de Gabinete insuficientes

⁹⁰ Falk, Pamela S. y Torres Blanca, op. cit., páginas 241-243.

II. Conclusiones

La aparición de una tecnología revolucionaria y su constitución posterior como sistema genérico, ha provocado un cambio en el curso de la historia en todos los aspectos. A partir de la década de los noventa, se inició la consolidación de un nuevo patrón industrial (nuevas industrias, nuevos productos, estructuras de mercado y consumo). La vanguardia tecnológica ha inyectado nuevos bríos al resto de la industria. También ha influido un nuevo tipo de organización productiva, que implica, consecuentemente, una renovación del perfil obrero, ya que se integran nuevos conocimientos y prácticas laborales.

En este contexto, la política gubernamental actual, trata de mantenerse a la par del dinamismo que se vive en el mundo. La esencia del cambio estructural apunta hacia la eficiencia y productividad a través de la racionalización de la protección; es decir, que se produzca eficientemente en aquello en que estamos mejor dotados de recursos y capacidad para transformarlos, evitando el desperdicio de capital; ajustar gradualmente los niveles de protección, que permitan un proceso de importación selectiva que apoye a una industria eficiente, y más competitiva; así como promover la exportación no petrolera mediante la ampliación de los mercados internacionales de los convenios respectivos.

La incorporación de nuestro país al mundo globalizado ha influido en el cambio de paradigma de la aduana como oficina recaudadora de impuestos. Esta situación ha afectado la captación de recursos tributarios debido principalmente a la desgravación de mercancías y servicios que forman parte de los tratados y acuerdos comerciales. Sin embargo, el papel que ahora desempeña la aduana es mucho más amplio ya que al ser el primer punto de acceso para las mercancías extranjeras debe dar seguridad y protección del mercado nacional, tanto de su industria, como de su comercio y de su ecología. Debe fomentar y facilitar el flujo de las operaciones de comercio exterior y dar certeza y certidumbre a sus usuarios. Además de proporcionar información veraz y oportuna, ya sea para la toma de decisiones de política comercial, como para informar a la ciudadanía de sus logros.

La Aduana México ha implementado diversas acciones, apoyándose en tecnologías de punta para cumplir con los compromisos ante la sociedad, se ha hecho del despacho aduanero un acto de autocumplimiento y autodeterminación que repercute en la

eficiencia y eficacia y efectividad de los movimientos de mercancías, detectando cualquier irregularidad en el momento de su paso por la aduana, disminuyendo así las revisiones a posteriori (o de gabinete) ya que en muchos de los casos o no se pueden cobrar o los importadores han desaparecido.

Se han emprendido diversas acciones originadas de los planes estratégicos del SAT, que a su vez derivan del PND, con el fin de facilitar y agilizar el paso de las mercancías por las aduanas:

- La creación y puesta en marcha de las Aduanas modelo;
- La disminución de los trámites ante el gobierno federal por parte de los importadores y exportadores reflejada en la Ventanilla Única. Aunque a la fecha solo se han liberado ciertos trámites que se realizan en la Secretaría de Economía y en el Servicio de Administración Tributaria, específicamente por la Administración General de Aduanas, sin embargo, la mayoría de trámites esta aun en proceso.
- La creación del Nuevo Esquema de empresas certificadas (NEEC) para fortalecer la seguridad en la cadena logística del comercio exterior, en coordinación con el sector privado, otorgando beneficios a las empresas participantes.
- Tomando las mejores prácticas a nivel mundial y aprovechando el desarrollo de las tecnologías de la información, se utilizan los modelos para el análisis de riesgo para sustituir las viejas prácticas de discrecionalidad en la designación de los cargamentos susceptibles de revisión en las aduanas, aunque por el momento solo se aplican a los cargamentos que llegan por vía marítima.
- La utilización de información estadística de las operaciones de comercio exterior, de los padrones de importadores, de transportistas, de empresas certificadas, de almacenes Generales de Depósito, etc., para un mejor control tanto de las operaciones como de los usuarios de las aduanas.

En conclusión, la aduana en México tiene un rol preponderante para el control de las mercancías y en consecuencia para la economía, pero también resultan relevantes sus funciones para la seguridad nacional. La aduana moderna no se limitará a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran o salen del país, se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, tratando de evolucionar a la par que lo hacen los sistemas de producción y

comercialización, los transportes, y por supuesto, las tecnologías, la informática y las comunicaciones. Facilitando y motivando, por ende, el cumplimiento voluntario; el incrementar de la eficiencia de la administración tributaria; combatiendo la evasión, el contrabando y la informalidad, a través de una organización integrada, que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

III. Recomendaciones

- Debido a la dinámica del comercio exterior en nuestro país, se debe mantener el registro actualizado y confiable de los usuarios de comercio exterior, que sirva a la autoridad para la obtención de información del contribuyente: como nivel de cumplimiento, operaciones efectuadas, autorizaciones otorgadas, devoluciones y compensaciones de impuestos solicitadas, entre otros.
- La autoridad tributaria debe ver al contribuyente como su cliente y en base a la información veraz y eficiente del registro de contribuyentes, otorgar descuentos o bonificaciones en relación con el nivel de cumplimiento de obligaciones fiscales, entre otras medidas de ayuda.
- Profundizar en la difusión para que los ciudadanos sepan cuáles son sus obligaciones tributarias y cómo deben cumplirlas; que conozcan cuáles son las consecuencias del incumplimiento; que cuenten con medios de defensa adecuados; y, sobre todo, que con una Administración Aduanera dispuesta a ayudar a cumplir y a garantizar la justa aplicación de la ley, es decir, que la autoridad trate al contribuyente como cliente.
- Consolidar los proyectos de automatización, eliminación de papel y uso de tecnología.
- Consolidar la transmisión a priori de datos, enlaces con usuarios, análisis de riesgos y uso de tecnología en el despacho aduanero de mercancías.
- Fortalecimiento de la fiscalización posterior, inclusive el combate al comercio informal.
- Continuar con la modernización tecnológica de las aduanas, la infraestructura, las instalaciones, el equipamiento, los medios informáticos y los procesos de innovación tecnológica, para mejorar la calidad en el servicio en beneficio de los usuarios y fomentar la competitividad.
- Aprovechar las ventajas geográficas de las aduanas evitando que el flujo de mercancías se concentre sólo en 7 u 8 aduanas a nivel nacional.
- Continuar con la promoción de las exportaciones mediante la permanencia y claridad en las políticas, aplicando mejor y de manera más automática y general los diversos instrumentos de promoción existentes, que son los permitidos por la OMC, diseñando mecanismos más ágiles de devolución del IVA a los exportadores, descentralizando y reduciendo trámites e incorporándolos a la Ventanilla Única.

- Fortalecer la competitividad del país, mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores, en especial los de mayor impacto en las exportaciones: autotransporte, puertos, ferrocarriles, aviación, telecomunicaciones, seguro y fianzas y agencias aduanales.
- Capacitación para el personal de las aduanas, tanto para mejorar la elaboración de políticas como para garantizar una prestación de servicios más eficaz, eficiente y competitiva, un énfasis en la mejora de la productividad.
- Mejorar el gobierno del sistema mediante el fortalecimiento de los mecanismos de información y los marcos de rendición de cuentas para todas las instituciones, invirtiendo en capacidad administrativa a todos los niveles del sistema.
- Fortalecer la vigilancia en las aduanas con el apoyo de las fuerzas armadas nacionales.

IV. Fuentes de Información

1. **APPLEYARD, DENNIS R & FIELD JR., ALFRED J.** “Economía Internacional”. Editorial McGraw-Hill, primera edición en español, España 1997, 857 pp.
2. **CARVAJAL CONTRERAS, MÁXIMO.** “Derecho Aduanero”. Editorial Porrúa, décimo sexta edición, México 2011, 517 pp.
3. **CHACHOLIADES, MILTIADES.** “Economía Internacional”. Editorial McGraw-Hill, segunda edición, México 1992, 674 pp.
4. **CONVENIO INTERNACIONAL SOBRE SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE REGÍMENES ADUANEROS REVISADO** (Convenio de Kyoto revisado).
5. **DÍAZ MIER, MIGUEL ÁNGEL.** “Del GATT a la Organización Mundial de Comercio”. Editorial Síntesis, Serie Actualidad, México 1996, 368 pp.
6. **FALK, PAMELA S. Y TORRES BLANCA (Coordinadoras).** “La Adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos”. El Colegio de México, Primera edición, México 1989, 420 pp.
7. **FINGER, J. MICHAEL & NOGUÉS, JULIO J..** “Safeguards and antidumping in latin america trade liberalization, fighting fire with fire”. A copublication of palgrave Macmillan and the world bank, 2006, pp. 205-246.
8. **FLORES QUIROGA, ALDO R.** “Proteccionismo versus Librecambio. La Economía política de la protección comercial en México, 1970-1994”. Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México 1998, 439 pp.
9. **GÓMEZ GRANILLO, MOISÉS.** “Breve historia de las Doctrinas Económicas”. Editorial Esfinge, 8ª edición, México 1979, 338 pp.
10. **IBARRA, MAURICIO I.** “Las Guerras Burocráticas. Abogados y Economistas en el Gobierno Mexicano”. Editorial Porrúa, primera edición, México 2006, 159 pp.
11. **KRUGMAN, PAUL R. Y OBSTFELD, MAURICE.** “Economía Internacional. Teoría y Política”. Editorial McGraw Hill, cuarta edición, España 1999, 629 pp.
12. **LERMAN ALPERSTEIN, AÍDA.** “Comercio Exterior e Industrial de Transformación en México 1910 – 1920”. Editorial Plaza y Valdés, primera edición, México 1989, 182 pp.
13. **LEY ADUANERA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 02-02-2006 en el citado órgano informativo.

14. **LEY DE COMERCIO EXTERIOR.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993, última reforma publicada el 21-12-2006 en el citado órgano informativo.
15. **LEY DE LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA.** Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 04 de enero de 1999, última reforma publicada el 23-01-2009 y abrogada el 01 de junio de 2009 en el citado órgano informativo.
16. **MARTÍNEZ, GABRIEL Y FÁRBER, GUILLERMO.** “Desregulación Económica (1989-1993). Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1994, 356 pp.
17. **ORTIZ WADGYMAR, ARTURO.** “Manual de Comercio Exterior de México (De los Mercantilistas al GATT)”. Colección: Los Grandes Problemas Nacionales. Editorial Nuestro Tiempo, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 209 pp.
18. **PALIFKA, BONNIE J.** “La corrupción en Aduanas y el Libre Comercio: Un estudio preliminar”. Primer Certamen Nacional de Ensayo Transparencia y Corrupción en México: ensayos ganadores. México: Secretaría de la Función Pública, 2002, pp 36-53
19. **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2012.** Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007
20. **PLAN ESTRATÉGICO DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA 2007-2012.** Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
21. **QUINTANA ADRIANO, ELVIA ARCELIA.** “El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política”. Editorial Porrúa, tercera edición, México 2010, 599 pp.
22. **REYES DÍAZ-LEAL, EDUARDO.** “El Despacho Aduanal”. Bufete Internacional de Intercambios, S.A. de C.V., México 2003, 137 pp.
23. **RIVERA RÍOS, MIGUEL ÁNGEL Y DABAT ALEJANDRO (Coordinadores).** “Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo. Una aproximación a la experiencia de México”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, primera edición, 2007, 394 pp.
24. **ROJAS SORIANO, RAÚL.** “Guía para realizar Investigaciones Sociales”. Editorial Plaza y Valdés, 32ª edición, México 2010, 437 pp.
25. **ROMERO, JOSÉ.** “Desarrollos recientes en la Teoría Económica de la Unión Aduanera”. Documento de Trabajo no. VI-90, Centro de Estudios Económicos El Colegio de México.

26. **SALVATORE, DOMINICK.** “Economía internacional”. Editorial Prentice Hall, Sexta edición, México 1999, 767 pp.
27. **SIERRA, CARLOS J Y MARTÍNEZ VERA ROGELIO.** “El Resguardo Aduanal y la Gendarmería Fiscal 1850-1925”. Publicaciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1971, 75 pp.
28. **STIGLITZ, JOSEPH E.** “El malestar en la Globalización”. traducción de Carlos Rodríguez Braun, Editorial Taurus, primera edición en México, 2002, 314 pp.
29. **TORRES GAYTÁN, RICARDO.** “Teoría del Comercio Internacional”. Editorial Siglo XXI, 21ª edición, México 1998, 467 pp.
30. **TREJO VARGAS, PEDRO.** “El Sistema Aduanero de México”. Editado por la S.H.C.P., México 2003, 470 pp.
31. **WITKER, JORGE Y JARAMILLO, GERARDO.** “Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo”. Editorial McGraw Hill, primera edición, México 1996, 299 pp.

32. PÁGINAS DE INTERNET

- www.aduanas.gob.mx
- www.aduanaenmexico.wordpress.com
- www.apec.org
- www.bancomundial.org.mx
- www.caaarem.com.mx
- www.economia.gob.mx
- www.es.wikipedia.org/
- www.inegi.org.mx
- www.sice.oas.org
- www.sre.gob.mx
- www.unece.org
- www.ventanillaunica.gob.mx
- www.wcoomd.org
- www.wto.org

V. Anexos

Anexo 1. Aduanas y secciones aduaneras de México

Aduana	Sección	Denominación
01	0	ACAPULCO, ACAPULCO DE JUAREZ, GUERRERO.
01		AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL JUAN N. ALVAREZ, ACAPULCO, GUERRERO.
02	0	AGUA PRIETA, AGUA PRIETA, SONORA.
05	0	SUBTENIENTE LOPEZ, SUBTENIENTE LOPEZ, QUINTANA, ROO.
06	0	CIUDAD DEL CARMEN, CIUDAD DEL CARMEN, CAMPECHE.
06	3	SEYBAPLAYA, CHAMPOTON, CAMPECHE.
07	0	CIUDAD JUAREZ, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.
07	1	PUENTE INTERNACIONAL ZARAGOZA-ISLETA, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.
07	2	SAN JERONIMO-SANTA TERESA, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.
07	3	AEROPUERTO INTERNACIONAL ABRAHAM GONZALEZ, CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA.
08	0	COATZACOALCOS, COATZACOALCOS, VERACRUZ.
08		ISLA PAJARITOS, COATZACOALCOS, VERACRUZ.
11	0	ENSENADA, ENSENADA, BAJA CALIFORNIA.
11		ISLA DE LOS CEDROS, ENSENADA, BAJA CALIFORNIA.
12	0	GUAYMAS, GUAYMAS, SONORA.
12	1	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL IGNACIO PESQUEIRA GARCIA, HERMOSILLO, SONORA.
12	2	PARQUE INDUSTRIAL DYNATECH, HERMOSILLO, SONORA.
12	3	CIUDAD OBREGON ADYACENTE AL AEROPUERTO DE CIUDAD OBREGON, CAJEME, SONORA.
14	0	LA PAZ, LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR.
14		LOS OLIVOS, LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR.
14	2	SAN JOSE DEL CABO, LOS CABOS, BAJA CALIFORNIA SUR.
14	3	CABO SAN LUCAS, LOS CABOS, BAJA CALIFORNIA SUR.
14	4	SANTA ROSALIA, MULEGE, BAJA CALIFORNIA SUR.
14	5	LORETO, LORETO, BAJA CALIFORNIA SUR.
14	7	PICHILINGÜE, LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR.
16	0	MANZANILLO, MANZANILLO, COLIMA.
16		TECOMAN, TECOMAN, COLIMA.
17	0	MATAMOROS, MATAMOROS, TAMAULIPAS.
17	1	LUCIO BLANCO-LOS INDIOS, MATAMOROS, TAMAULIPAS.
17		PUERTO EL MEZQUITAL, MATAMOROS, TAMAULIPAS.
17		AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL SERVANDO CANALES, MATAMOROS, TAMAULIPAS.
18	0	MAZATLAN, MAZATLAN, SINALOA.
18	3	TOPOLOBAMPO, AHOME, SINALOA.
18	4	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE CULIACAN, CULIACAN, SINALOA.

19	0	MEXICALI, MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.
19	2	LOS ALGODONES, MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.
19	3	SAN FELIPE, MEXICALI, BAJA CALIFORNIA.
20	0	MEXICO, DISTRITO FEDERAL.
20	2	IMPORTACION Y EXPORTACION DE CONTENEDORES, DELEGACION AZCAPOTZALCO, DISTRITO FEDERAL.
22	0	NACO, NACO, SONORA.
23	0	NOGALES, NOGALES, SONORA.
23	1	SASABE, SARIC, SONORA.
24	0	NUEVO LAREDO, NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS.
24		ESTACION SANCHEZ, NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS
24		AEROPUERTO INTERNACIONAL DE NUEVO LAREDO "QUETZALCOALT", NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS.
25	0	OJINAGA, OJINAGA, CHIHUAHUA.
26	0	PUERTO PALOMAS, PUERTO PALOMAS, CHIHUAHUA.
27	0	PIEDRAS NEGRAS, PIEDRAS NEGRAS, COAHUILA.
27	1	AEROPUERTO INTERNACIONAL PLAN DE GUADALUPE, RAMOS ARIZPE, COAHUILA.
27		RIO ESCONDIDO, NAVA, COAHUILA.
28	0	PROGRESO, PROGRESO, YUCATAN.
28	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL LIC. MANUEL CRESCENCIO REJON, MERIDA, YUCATAN.
30	0	CIUDAD REYNOSA, CIUDAD REYNOSA, TAMAULIPAS.
30	2	LAS FLORES, RIO BRAVO, TAMAULIPAS.
30	4	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. LUCIO BLANCO, CIUDAD REYNOSA, TAMAULIPAS.
30	5	RIO BRAVO-DONNA, RIO BRAVO, TAMAULIPAS.
30	6	ANZALDUAS, CIUDAD REYNOSA, TAMAULIPAS.
31	0	SALINA CRUZ, SALINA CRUZ, OAXACA.
31		AEROPUERTO INTERNACIONAL DE OAXACA, SANTA CRUZ XOXOCOTLAN, OAXACA.
33	0	SAN LUIS RIO COLORADO, SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA.
34	0	CIUDAD MIGUEL ALEMAN, CIUDAD MIGUEL ALEMAN, TAMAULIPAS.
34	2	GUERRERO, GUERRERO, TAMAULIPAS.
37	0	CIUDAD HIDALGO, CIUDAD HIDALGO, CHIAPAS.
37	2	CIUDAD TALISMAN, TUXTLA CHICO, CHIAPAS.
37	6	CIUDAD CUAUHTEMOC, FRONTERA COMALAPA, CHIAPAS.
37	5	PUERTO CHIAPAS, TAPACHULA, CHIAPAS.
37		AEROPUERTO INTERNACIONAL DE TAPACHULA, TAPACHULA, CHIAPAS.
38	0	TAMPICO, TAMPICO, TAMAULIPAS.
39	0	TECATE, TECATE, BAJA CALIFORNIA.
40	0	TIJUANA, TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.
40	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ, TIJUANA, BAJA CALIFORNIA.
42	0	TUXPAN, TUXPAN DE RODRIGUEZ CANO, VERACRUZ.

43	0	VERACRUZ, VERACRUZ, VERACRUZ.
43	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL HERIBERTO JARA CORONA, VERACRUZ, VERACRUZ.
44	0	CIUDAD ACUÑA, CIUDAD ACUÑA, COAHUILA.
46	0	TORREON, TORREON, COAHUILA.
46		GOMEZ PALACIO, GOMEZ PALACIO, DURANGO.
46		AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL GUADALUPE VICTORIA, DURANGO, DURANGO.
47	0	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO, AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MEXICO
47	1	SATELITE, PARA IMPORTACION Y EXPORTACION POR VIA AEREA, AEROPUERTO INTERNACIONAL BENITO JUAREZ DE LA CIUDAD DE MEXICO.
47	2	CENTRO POSTAL MECANIZADO, POR VIA POSTAL Y POR TRAFICO AEREO, AEROPUERTO INTERNACIONAL BENITO JUAREZ DE LA CIUDAD DE MEXICO.
48	0	GUADALAJARA, TLACOMULCO DE ZUÑIGA, JALISCO.
48	1	PUERTO VALLARTA, PUERTO VALLARTA, JALISCO.
48	4	TERMINAL INTERMODAL FERROVIARIA, GUADALAJARA, JALISCO.
50	0	SONOYTA, SONOYTA, SONORA.
50	1	SAN EMETERIO, GENERAL PLUTARCO ELIAS CALLES, SONORA.
50		SONORA, PITIQUITO, SONORA.
51	0	LAZARO CARDENAS, LAZARO CARDENAS, MICHOACAN.
51	1	AEROPUERTO INTERNACIONAL IXTAPA-ZIHUATANEJO, ZIHUATANEJO DE AZUETA, GUERRERO.
52	0	MONTERREY, GENERAL MARIANO ESCOBEDO, NUEVO LEON.
52	1	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL MARIANO ESCOBEDO, APODACA, NUEVO LEON.
52	3	TERMINAL FERROVIARIA KANSAS CITY SOUTHERN DE MEXICO, S.A. DE C.V.
53	0	CANCUN, CANCUN, QUINTANA ROO.
53	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE COZUMEL, COZUMEL, QUINTANA ROO.
53	3	PUERTO MORELOS, BENITO JUAREZ, QUINTANA ROO.
64	0	QUERETARO, SANTIAGO DE QUERETARO, QUERETARO.
64	6	AEROPUERTO INTERCONTINENTAL DE QUERETARO, MARQUES Y COLON, QUERETARO.
64		TIZAYUCA, TIZAYUCA, HIDALGO.
64	2	MORELIA, MORELIA, MICHOACAN.
64		HIDALGO, ATOTONILCO DE TULA, HIDALGO.
65	0	TOLUCA, TOLUCA, ESTADO DE MEXICO.
67	0	CHIHUAHUA, CHIHUAHUA, CHIHUAHUA.
67	1	PARQUE INDUSTRIAL LAS AMERICAS, CHIHUAHUA, CHIHUAHUA.
67	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. ROBERTO FIERRO VILLALOBOS, CHIHUAHUA, CHIHUAHUA.
73	0	AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES.
73	1	PARQUE MULTIMODAL INTERPUERTO, SAN LUIS POTOSI, SAN LUIS POTOSI.
73	3	AEROPUERTO INTERNACIONAL PONCIANO ARRIAGA, SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ, SAN LUIS POTOSI.

73	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL. LEOBARDO C. RUIZ, EN CALERA ZACATECAS.
73	4	LA PILA-VILLA, VILLA DE REYES, SAN LUIS POTOSI.
73		CHICALOTE, SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, AGUASCALIENTES
73	5	AEROPUERTO INTERNACIONAL LIC. JESUS TERAN PEREDO, AGUASCALIENTES, AGUASCALIENTES.
75	0	PUEBLA, HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, PUEBLA.
75	1	CUERNAVACA, JIUTEPEC, MORELOS.
75	2	TLAXCALA, ATLANGATEPEC, TLAXCALA.
75	4	AEROPUERTO INTERNACIONAL HERMANOS SERDAN, HUEJOTZINGO, PUEBLA
75		LA CELULA, ORIENTAL, PUEBLA
80	0	COLOMBIA, COLOMBIA, NUEVO LEON.
81	0	ALTAMIRA, ALTAMIRA, TAMAULIPAS.
81		AEROPUERTO INTERNACIONAL GENERAL PEDRO JOSE MENDEZ, VICTORIA, TAMAULIPAS.
82	0	CIUDAD CAMARGO, CIUDAD CAMARGO, TAMAULIPAS.
83	0	DOS BOCAS, PARAISO, TABASCO.
83	1	AEROPUERTO INTERNACIONAL C.P.A. CARLOS ROVIROSA PEREZ, CIUDAD DE VILLAHERMOSA, CENTRO, TABASCO.
83	2	FRONTERA, CENTLA, TABASCO.
83	4	EL CEIBO, TENOSIQUE, TABASCO.
84	0	GUANAJUATO, SILAO, GUANAJUATO.
84	1	CELAYA, CELAYA, GUANAJUATO.
84	2	AEROPUERTO INTERNACIONAL DE GUANAJUATO, SILAO, GUANAJUATO.

Fuente: Apéndice 1 del Anexo 22 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011.

Anexo 2. Programas Sectoriales (Prosec)

Los bienes a importar y las mercancías a producir bajo el Programa de Promoción Sectorial están agrupadas por sectores de la manera siguiente:

1. De la Industria Eléctrica
2. De la Industria Electrónica
3. De la Industria del Mueble
4. De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos
5. De la Industria del Calzado
6. De la Industria Minera y Metalúrgica
7. De la Industria de Bienes de Capital
8. De la Industria Fotográfica
9. De la Industria de Maquinaria Agrícola
10. De las Industrias Diversas
11. De la Industria Química
12. De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico
13. De la Industria Siderúrgica
14. De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico
15. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz
16. De la Industria del Papel y Cartón
17. De la Industria de la Madera
18. De la Industria del Cuero y Pieles
19. De la Industria Automotriz y de Autopartes
20. De la Industria Textil y de la Confección.
21. De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares
22. De la Industria del Café, y
23. De la Industria Alimentaria

Fuente: www.economia.gob.mx

Anexo 3. Tratados de Libre Comercio suscritos y en negociación por México

País	Firma	Aprobación del senado	Promulgación	En vigor a partir de
<u>TLCAN.</u> (Estados Unidos, Canadá y México)	17/dic/1992	22/nov/1993	20/dic/1993	01/ene/1994
<u>Costa Rica.</u>	05/abr/1994	21/jun/1994	10/ene/1995	01/ene/1995
<u>Grupo de los Tres</u> (Colombia, Venezuela y México) nota: Queda sin efectos de los Estados Unidos Mexicanos para con la República Bolivariana de Venezuela a partir del 19 de noviembre de 2006 (DOF 17 de Noviembre de 2006)	13/jun/1994	13/jun/1994	31/dic/1994	01/ene/1995
<u>Bolivia.</u>	10/sep/1994	28/dic/1994	11/ene/1995	01/ene/1995
<u>Nicaragua.</u>	18/dic/1997	30/abr/1998	29/jun/1998	01/jul/1998
<u>Chile.</u>	17/abr/1998	23/nov/1998	28/jul/1999	01/ago/1999
<u>Uruguay.</u>	15/nov/2003	28/abr/2004	25/jun/2004	15/jul/2004
<u>CA3.</u> (El Salvador, Guatemala y Honduras)	28/jun/2000	19/ene/2001	14/mar/2001	15/mar/2001
<u>Unión Europea.</u> *	23/mar/2000	20/mar/2000 (Acuerdo Global)	26/jun/2000	01/jul/2000 (Bienes) 01/mar/2001 (Servicios e inversión)
<u>Israel.</u>	10/abr/2000	28/abr/2000	28/jun/2000	01/jul/2000
<u>Asociación Europea de Libre Comercio.</u> **	27/nov/2000	30/abr/2001	29/jun/2001	01/jul/2001
<u>Acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón.</u>	17/sep/2004	18/nov/2004	31/mar/2005	01/abr/2005
<u>Acuerdo de Integración Comercial, entre México y Perú</u>	06/abr/2011	15/dic/2011	30/ene/ 2012	01/feb/2012

<u>Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)</u>	22/nov/2011	15/dic/2011	En Trámite	En Trámite
<u>Brasil</u>	Negociación	Negociación	Negociación	Negociación

Fuente: Página en Internet de la Administración General de Aduanas.

Anexo 4. Exportaciones Totales de México, 1993-2011 por Bloque económico

Valor en millones de dólares

Países	Anual																	
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	51,832.00	60,817.20	79,540.60	96,003.70	110,236.80	117,539.30	136,361.80	166,120.70	158,779.70	161,046.00	164,766.40	187,998.60	214,233.00	249,925.10	272,044.20	292,636.50	229,620.20	298,138.10
TLCAN	44,419.50	53,127.90	67,255.00	82,017.10	95,235.90	103,667.70	121,975.70	149,783.90	139,714.00	144,889.00	147,335.10	167,813.50	187,797.30	216,975.60	229,898.00	241,686.70	193,253.70	249,058.10
ALADI	1,697.10	1,772.60	3,594.70	4,278.90	4,733.90	3,941.40	2,791.00	3,341.40	3,442.20	3,039.90	2,918.10	4,214.20	6,059.80	8,162.90	11,087.90	14,149.70	10,124.10	15,120.00
CENTROAMÉRICA	502.30	560.20	804.40	961.50	1,278.80	1,410.30	1,406.10	1,555.20	1,586.90	1,528.40	1,579.20	1,770.00	2,400.80	2,848.00	3,570.20	4,034.70	3,003.30	3,754.30
UNIÓN EUROPEA	2,794.00	2,810.30	3,713.80	3,554.60	3,979.50	3,988.10	5,157.30	5,799.40	5,646.90	5,626.20	6,211.90	6,818.20	9,141.80	10,966.80	13,943.50	17,079.90	11,352.80	14,243.20
AELC	151.70	169.70	195.70	199.70	136.70	132.30	123.60	131.40	88.70	171.80	113.00	118.80	153.20	153.50	262.30	643.40	478.20	908.10
NIC'S	277.30	305.20	816.20	935.30	950.30	915.70	1,109.50	902.30	773.50	739.80	670.10	917.90	968.20	1,441.00	1,619.70	1,672.90	1,447.10	2,387.10
JAPÓN	686.40	997.00	1,021.20	1,250.60	1,016.20	551.50	946.30	1,115.00	1,266.30	1,194.20	1,172.60	1,190.50	1,470.00	1,594.00	1,919.90	2,068.10	1,614.60	1,926.30
PANAMÁ	147.10	123.70	218.10	224.20	268.50	272.60	257.50	278.30	290.10	303.90	319.80	315.80	463.30	567.70	730.60	865.40	774.20	883.30
CHINA	44.80	42.20	215.80	203.50	142.10	192.30	174.20	310.40	384.90	653.90	974.40	986.30	1,135.60	1,688.10	1,895.90	2,046.90	2,215.60	4,197.80
ISRAEL	103.80	3.40	13.90	12.60	34.70	23.70	42.10	66.50	45.10	55.60	61.40	61.50	87.30	90.60	129.70	220.40	85.40	88.80
RESTO DEL MUNDO	1,008.00	904.90	1,691.90	2,365.90	2,460.10	2,443.60	2,378.50	2,836.80	5,541.20	2,843.40	3,410.90	3,791.80	4,555.70	5,436.90	6,986.60	8,168.30	5,271.10	5,571.10

Fuente: SE con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el de país destino

Nota 3: Las exportaciones incluyen fletes más seguros

1/ Estos países pertenecen a la Unión Europea a partir de enero de 1995

2/ Este país pertenece a la ALADI a partir del 25 de agosto de 1999

Anexo 5. Importaciones Totales de México, 1993-2011 por Bloque económico
 Valor en millones de dólares



Importaciones Totales de México																		
Países	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	65,366.5	79,345.9	72,453.1	89,468.8	109,808.2	125,373.1	141,974.8	174,457.8	168,396.4	168,678.9	170,545.8	196,809.7	221,819.5	256,052.1	283,233.3	310,132.3	234,385.0	301,481.8
TLCAN	46,470.0	56,411.2	55,202.8	69,279.7	83,970.3	95,548.6	108,216.2	131,551.0	118,001.6	111,037.0	109,481.2	116,154.2	124,716.7	137,687.2	148,545.2	162,065.6	119,737.6	153,614.8
ALADI	2,172.9	2,599.0	1,420.7	1,755.0	2,306.7	2,589.0	2,857.5	4,017.5	4,743.4	5,473.9	6,528.3	9,025.6	10,603.3	12,439.2	12,482.9	12,121.9	8,133.1	9,621.4
CENTROAMÉRICA	119.2	150.3	88.6	172.2	201.8	221.5	316.6	333.1	359.7	623.5	867.5	1,255.8	1,435.1	1,411.9	1,541.8	1,732.1	1,785.2	2,900.2
UNIÓN EUROPEA	7,877.3	9,116.0	6,790.0	7,800.4	10,035.8	11,845.6	12,928.3	15,056.7	16,681.0	16,950.1	18,443.2	21,656.6	25,775.6	28,938.1	33,839.5	39,160.1	27,204.3	32,422.2
AELC	530.7	530.4	414.3	484.2	616.8	648.3	777.0	851.1	906.9	872.1	921.1	1,073.6	1,238.6	1,386.0	1,514.5	1,693.3	1,371.1	1,707.8
NIC'S	2,201.6	2,815.0	2,139.0	2,580.6	3,582.6	4,187.0	5,313.8	6,911.3	8,235.9	10,261.6	8,500.8	11,373.8	13,409.5	18,218.6	21,206.4	22,512.0	17,224.9	20,197.3
JAPÓN	3,928.7	4,780.0	3,952.1	4,132.1	4,333.6	4,537.0	5,083.1	6,465.7	8,085.7	9,348.6	7,595.1	10,583.4	13,077.8	15,295.2	16,360.2	16,326.2	11,397.1	15,014.7
PANAMÁ	60.7	24.5	8.9	6.6	19.2	16.0	25.6	119.6	45.2	35.3	37.8	43.9	78.4	57.4	113.9	116.0	94.5	32.3
CHINA	386.4	499.7	520.6	759.7	1,247.4	1,616.5	1,921.1	2,879.6	4,027.3	6,274.4	9,400.6	14,373.8	17,696.3	24,437.5	29,791.9	34,754.5	32,529.0	45,607.6
ISRAEL	45.3	85.1	46.7	79.1	112.1	137.4	172.7	296.5	257.7	250.1	313.5	402.1	370.7	428.9	441.5	523.9	415.9	510.2
RESTO DEL MUNDO	1,573.7	2,334.7	1,869.5	2,419.2	3,382.0	4,026.0	4,362.9	5,975.7	7,052.1	7,552.3	8,457.0	10,866.9	13,417.6	15,752.1	17,395.4	19,126.7	14,492.4	19,853.5

Fuente: SE con datos de Banco de México

Nota 1: Las estadísticas están sujetas a cambio, en particular las más recientes

Nota 2: Las exportaciones de 1990 a 1994 la atribución de país sigue el criterio de país comprador. A partir de 1995 el criterio utilizado es el de país destino

Nota 3: Las exportaciones incluyen fletes más seguros

1/ Estos países pertenecen a la Unión Europea a partir de enero de 1995

2/ Este país pertenece a la ALADI a partir del 25 de agosto de 1999

Anexo 6. Punto de revisión (Garitas) de las Aduanas

Aduana de Agua Prieta.

Garita Cabullona, ubicada en el kilómetro 28.5 de la carretera federal número 17 en el tramo Agua Prieta-Nacozari, Municipio de Agua Prieta, Estado de Sonora.

Aduana de La Paz.

Garita Pichilingue, ubicada en el muelle de transbordadores s/n, kilómetro 17 de la carretera federal número 11, en el tramo La Paz-Pichilingue, Municipio La Paz, Estado de Baja California Sur.

Garita Santa Rosalía, ubicada en el kilómetro 0.0 de la carretera federal transpeninsular número 1, en el tramo Santa Rosalía-Mulegé, Municipio de Mulegé, Estado de Baja California Sur.

Aduana de Naco.

Garita San Antonio, ubicada en el kilómetro 117.5 de la carretera federal número 2, en el tramo Imuris-Cananea, Municipio de Imuris, Estado de Sonora.

Garita Mututicachi, ubicada en el kilómetro 163.5 de la carretera interestatal 89, en el tramo Arizpe- Cananea, Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora.

Aduana de Nogales.

Garita Agua Zarca, ubicada en el kilómetro 21 de la carretera federal número 15, en el tramo Nogales-Imuris, Municipio de Nogales, Estado de Sonora.

Aduana de Sonoyta.

Garita San Emeterio, ubicada en el kilómetro 27 de la carretera federal número 2, en el tramo Sonoyta-Caborca, en los límites del Municipio Gral. Plutarco Elías Calles y Caborca, Estado de Sonora.

Garita Almejas, ubicada en el kilómetro 42 de la carretera estatal número 37, en el tramo Peñasco-Caborca, Municipio de Puerto Peñasco, Estado de Sonora.

Aduana de Puerto Palomas.

Garita Puerto de Janos, ubicada en el kilómetro 235+200 de la carretera federal número 10, en el tramo Janos-Nuevo Casas Grandes, Municipio de Janos, Estado de Chihuahua.

Aduana de Cd. Juárez.

Garita de Samalayuca, ubicada en el kilómetro 72 de la carretera federal Ciudad Juárez-Chihuahua, en el municipio de Villa de Ahumada, Estado de Chihuahua.

Aduana de Ojinaga.

Garita El Pegüis, ubicada en el kilómetro 47 de la carretera federal número 16, en el tramo Ojinaga-Coyame, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua.

Garita La Mula, ubicada en el kilómetro 47 de la carretera estatal número 78, en el tramo Ojinaga-Camargo, Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua.

Aduana de Piedras Negras.

Garita kilómetro 53, ubicada en el kilómetro 52+588 de la carretera federal número 57, en el tramo Allende-Agujita, Municipio de Allende, Estado de Coahuila (Garita multiaduana).

Aduana de Colombia.

Garita Camarón, ubicada en el kilómetro 55 de la carretera estatal número 1, en el tramo Nuevo Laredo-Ciudad Anáhuac, Municipio de Anáhuac, Estado de Nuevo León.

Aduana de Matamoros.

Garita de las Yescas, ubicada en el kilómetro 59 de la carretera Matamoros-Ciudad Victoria, Municipio de Valle Hermoso, Estado de Tamaulipas.

Aduana de Ciudad Miguel Alemán.

Garita Ciudad Mier, ubicada en el kilómetro 14 de la carretera federal número 54, en el tramo Ciudad Mier-Monterrey, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas.

Garita Parás, ubicada en el kilómetro 20 del camino nacional 30, en el tramo Nueva Ciudad Guerrero-Parás, Municipio de Ciudad Mier, Estado de Tamaulipas.

Garita Arcabuz, ubicada en el kilómetro 50 de la carretera estatal Miguel Alemán-Los Almada, Municipio de Miguel Alemán, Estado de Tamaulipas.

Aduana de Nuevo Laredo.

Garita kilómetro 26, ubicada en el kilómetro 26 de la carretera federal número 85, en el tramo Nuevo Laredo-Monterrey, Municipio de Nuevo Laredo, Estado de Tamaulipas.

Aduana de Ciudad Reynosa.

Garita kilómetro 30, ubicada en el kilómetro 181+150 de la carretera federal número 40, Matamoros-Mazatlán, Municipio de Río Bravo, Estado de Nuevo León.

Garita kilómetro 26, ubicada en el kilómetro 95+500 de la carretera federal número 97, en el tramo Tamauli-Huracac, Municipio de Tamauli, Estado de Tamaulipas.

Garita Anzaldúas, ubicada en el Puente Internacional Anzaldúas, ubicado en el Libramiento Sur entronque desnivel Km. 6+420, Avenida La Florida, Parque Industrial Villa Florida, Ciudad Reynosa Tamaulipas.

Aduana de Ciudad Camargo.

Garita kilómetro 35, “Batalla de Santa Tamaulipa” ubicada en el kilómetro 35 de la carretera estatal s/n, en el tramo Camargo-Peña Blanca, Municipio de Ciudad Camargo, Estado de Tamaulipas.

Garita El Vado, ubicado en el cruce internacional en la Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, Municipio Gustavo Díaz Ordaz, Estado de Tamaulipas.

Aduana de Cancún.

Garita Nuevo Xcan, ubicada en el kilómetro 90 de la carretera federal número 180, en el tramo autopista Cancún-Valladolid, Municipio de Chemax, Estado de Quintana Roo.

Garita Tepich, ubicada en el kilómetro 50 de la carretera federal número 295, en el tramo Valladolid-Felipe Carrillo Puerto, Municipio de Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

Aduana de Ciudad Hidalgo.

Garita Viva México, ubicada en el kilómetro 8 carretera federal, en el tramo Tapachula-Huixtla, Municipio de Tapachula, Estado de Chiapas.

Garita El Garitón, ubicada en el kilómetro 1360 de la carretera federal panamericana 190, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas.

Garita El Carmen Xhan, ubicada en el poblado del Carmen Xhan, límite internacional México-Guatemala, Municipio de Frontera Comalapa, Estado de Chiapas.

Garita San Gregorio Chamic, ubicada en el kilómetro 27 de la carretera estatal Ciudad Cuauhtémoc-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.

Garita Tzimol, ubicada en el kilómetro 4 de la carretera estatal, en el tramo Tzimol-Comitán de Domínguez, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.

Garita Quija, ubicada en el kilómetro 22 de la carretera Comitán-San Cristóbal entronque que va a Villa de las Rosas, Municipio de Comitán de Domínguez, Estado de Chiapas.

Aduana de Subteniente López.

Garita Caobas, ubicada en el kilómetro 80 de la carretera federal número 186, en el tramo Chetumal-Escárcega, Municipio Othón Pompeyo Blanco, Estado de Quintana Roo.

Garita Dziuché, ubicada en el kilómetro 42 de la carretera federal número 184, en el tramo Polyuc–Muna, Municipio José María Morelos, Estado de Quintana Roo.

Fuente: Anexo 25 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011