



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El Uso de las Tecnologías de la Información
y la Comunicación para Reducir los Riesgos
y Amenazas Internacionales en las Aduanas
de México (2007 – 2012).**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

ROCIO HERNÁNDEZ RAMÍREZ

DIRECTORA: MTRA. NATALIA RIVERA ANGEL.

MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA 2016.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A mis padres Celestino y Yolanda por su amor, valores éticos, paciencia, esfuerzo, confianza y apoyo en todos los sentidos lo que forjo en mi cada día ser mejor persona.

Con toda la admiración y respeto, les ofrezco un eterno agradecimiento por ser aquella luz que me ha guiado en la vida.

A mis hermanos Cesar, Rene y Yoali por el apoyo moral que me han brindado.

A mi esposo Yahir por el apoyo físico y moral en mi larga trayectoria académica.

A mis amigos Brenda, Diana, Nereida, Paulina, Adrián, Jesús y Alex por forjar una relación no sólo académica sino personal.

A mis compañeros del curso Angélica, Balfre, Ericka, Elizabeth por brindarnos mutuamente ánimo para concluir nuestro trabajo de investigación.

AGRADECIMIENTOS.

- A dios por haberme dado la dicha de pertenecer en esta vida y que con todas sus desventuras y satisfacciones me ha brindado momentos de dicha para gozar de las metas que en la vida me he propuesto.
- A la Mtra. Natalia Rivera Ángel por haber sido la persona que me apoyo y guio de forma incondicional en este trabajo. Por sus consejos y opiniones que hicieron mejorar el mismo. Un eterno agradecimiento por enseñarme a conformar y finalizar mi trabajo de investigación.
- A la Mtra. Blanca Estela Marín Sánchez por ser la lectora y crítica incansable de mi trabajo de investigación, así como del apoyo y ayuda incondicional ante las necesidades que se me presentaron y que hicieron mejorar los requerimientos del mismo.
- A la Dra. María Irma Manrique Campos por su profesionalismo y labor académica, cualidades que admiro y respeto. Por brindarme la confianza, consejos y ánimo para finalizar este proceso.
- Al Mtro. Rubén Martínez Camacho por su apoyo, opiniones y críticas que hicieron mejorar el trabajo.
- A la Mtra. Francisca Robles por sus consejos, profesionalismo, labor académica y confianza.
- A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en la que orgullosamente me forme en el ámbito personal, académico y profesional; brindándome las herramientas para adquirir cuantiosos conocimientos que me hacen percibir con otro enfoque la vida.

- ÍNDICE -

Índice de cuadros	7
INTRODUCCIÓN	8
1. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO DE LA SEGURIDAD ADUANERA	13
1.1. Comercio Internacional	13
1.2. Comercio Exterior	15
1.3. Tecnologías de la Información y la Comunicación	16
1.4. Aduana	20
1.5. Sistema Aduanero Mexicano	24
1.6. Seguridad	24
1.7. Amenaza	26
1.8. Riesgo	32
1.9. Seguridad Aduanera	35
1.10. La Seguridad desde la Teoría Neo-Realista	35
2. REGULACIÓN COMERCIAL Y ADUANAL EN MÉXICO	44
2.1. Historia de la aduana en México: Medidas de seguridad	45
2.1.1. Etapa Prehispánica	45
2.1.2. Etapa Colonial	47
2.1.3. Etapa Independiente	55
2.1.4. Etapa de Reforma	59
2.1.5. El Porfiriato	62
2.1.6. Etapa Revolucionaria 1910-1922	65
2.1.7. Etapa Posrevolucionaria	67
2.1.8. Estrategia de Comercio Exterior 1940-1979	71
2.1.9. Etapa del Neoliberalismo 1980-2014	75
2.1.10. Acontecimiento del 11-Septiembre-2001 en Estados Unidos	83
2.1.11. Actualidad en Materia Aduanera	89

2.2. Las operaciones del Comercio Exterior	91
2.3. Ley Aduanera	94
2.3.1. Distribución de las Aduanas de México	95
2.3.2. Funciones de las Aduanas de México	98
2.3.3. Legislación Aduanera de México en Materia del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación	101
2.4. Organismo dependiente: Servicio de Administración Tributaria	103
2.5. Administración General de Aduanas	106
2.5.1. Función	106
2.5.2. Misión	107
2.5.3. Visión	107
2.5.4. Objetivos	107
2.5.5. Estructura	108
2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	109
2.6.1. Estructura	110
2.6.2. Eje de la Política Pública del Plan: Estado de Derecho y Seguridad	111
2.6.3. Acción: Seguridad Fronteriza	111
2.6.4. Objetivo	112
2.6.5. Estrategias	112
2.7. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012	113
2.7.1. Proyecto Aduana Modelo 2003-2006	116
2.7.2. Objetivos	117
2.7.3. Selección de Aduanas	117
2.7.4. Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas Modelo	119
2.7.5. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de las Aduanas en México (FODA)	121

3. EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS Y LAS AMENAZAS EN LAS ADUANAS EN MÉXICO	128
3.1. Los riesgos y las amenazas nacionales e internacionales a la seguridad aduanera en México	129
3.2. México: Acciones para contrarrestar los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional y aduanera	135
3.3. Seguridad e inteligencia de las Instituciones Gubernamentales	138
3.4. Acciones estadounidenses para el mejoramiento de la seguridad de las operaciones comerciales y aduaneras con México	141
3.5. Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas en México	160
3.5.1. Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas en México para el control	160
3.5.2. Proyectos para la simplificación o facilitación de trámites aduaneros	167
3.5.3. Cómo contribuyen a erradicar los riesgos y las amenazas en las aduanas mexicanas	175
3.5.4. Inversiones en la adquisición de Tecnologías de la Información y la Comunicación	177
3.6. Propuesta para mejorar la seguridad de las aduanas mexicanas	178
 Conclusiones	 181
 Fuentes de consulta	 189
 Anexo 1: Siglas y Abreviaturas	 196

- ÍNDICE DE CUADROS-

CUADRO 1:	Amenazas a la Seguridad Nacional Comunes (2005-2014)	31
CUADRO 2:	Diferencia conceptual entre Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional de México	34
CUADRO 3:	Asignaciones Presupuestales para funciones de Seguridad (Defensa y No-defensa)	85
CUADRO 4:	EUA: Presupuesto de Seguridad en Fronteras y Transporte antes y después del 11-SEP-2001	88
CUADRO 5:	Balanza de Pagos de México 1994, 2000-2013	92
CUADRO 6:	Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías 2013	93
CUADRO 7:	Distribución de las Aduanas de México	95
CUADRO 8:	Fotografías de las Aduanas del Norte y Sur de México	97
CUADRO 9:	Organigrama del Servicio de Administración Tributaria	105
CUADRO 10:	Organigrama de la Administración General de Aduanas	109
CUADRO 11:	Implementación de Tecnologías de la Información y la Comunicación	120
CUADRO 12:	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA)	122
CUADRO 13:	Amenazas a las Aduanas de México	133
CUADRO 14:	Actores del Comercio Exterior	140
CUADRO 15:	Incremento de la emigración Mexicana a Estados Unidos 1997-2008	145
CUADRO 16:	Flujo de mexicanos indocumentados con destino a Estados Unidos 2003-2012	146
CUADRO 17:	Acuerdo de 22 Compromisos sobre Frontera Inteligente EUA - México	149

INTRODUCCIÓN

En este ambiente donde domina el tema de la seguridad hay un reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación e integración de las estrategias para la administración de los flujos fronterizos. Bajo esta visión existe acercamiento por parte de Estados Unidos de América (EUA) al gobierno de México para iniciar programas y acciones específicos de coordinación para combatir en forma efectiva las amenazas reales a la seguridad. Sin embargo, la “coordinación” significa distintas cosas para los dos países. Para México la mayor coordinación se plantea como una necesidad y una oportunidad para cubrir rezagos en la frontera y para EUA la frontera sur es un punto vulnerable de internación de terroristas, sin olvidar el tránsito ilegal de mercancías, principalmente drogas y el ingreso indocumentado de personas.¹

La aduana juega un papel importante para la economía nacional, por lo que ya no solamente se dedica a controlar, revisar y fiscalizar física y documentalmente las mercancías que entran al país o salen del mismo sino que se ha convertido en un instrumento facilitador y de fomento al comercio exterior, acorde a la política de libre comercio.² El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país, actualmente contribuyen a facilitar las operaciones aduaneras de México. La instalación de equipo de alta tecnología ha permeado todas las

¹ Arturo C. Sotomayor Velázquez. *El mundo desde México: ensayos de política internacional: homenaje a Olga Pellicer*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales; Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Estudios Internacionales; Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Internacionales, México, D.F, 2008, pág. 191.

² Sandra Vargas López. *El Sistema Aduanero Mexicano y la Organización Mundial de Aduanas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F, 2005, pág. 3.

áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero.^{III}

Como pregunta de investigación, se cuestionó lo siguiente ¿Cómo se usan las tecnologías de la información y la comunicación para el combate de las amenazas de la seguridad en las aduanas en México?

De forma subsecuente, la hipótesis planteada permite determinar que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a combatir las amenazas y riesgos de la seguridad en las aduanas de México como medida preventiva para detectar anomalías y disuadir actividades delincuenciales como narcotráfico, contrabando, terrorismo y crimen organizado, no sin dejar de lado la recaudación del fisco.

El objetivo del presente trabajo es dar a conocer las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's), que se encuentran disponibles para evitar riesgos y amenazas a la seguridad en las aduanas mexicanas. Tema que es necesario estudiar, ya que con el implemento de la tecnología en las aduanas se puede controlar y disuadir el interés fiscal, delincuencia organizada, tráfico de drogas, contrabando, introducción ilegal de mercancías en sus diferentes modalidades y terrorismo.

^{III} Pedro Trejo Vargas. *El Sistema Aduanero de México*. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, México, 2003, pág. 37.

El incremento de los índices delictivos, coloca al ser humano como víctima, puesto que afecta la vida diaria de las personas, disminuye el potencial social y económico de la sociedad, violenta los derechos humanos de cada ciudadano y generan un sin número de muertes que van en aumento anualmente. Hechos que se comparten a nivel mundial, pero en específico México y EUA, por ser de la misma zona comercial.

El papel de EUA es fundamental en la seguridad de las aduanas mexicanas. EUA para resguardar su seguridad nacional decide trabajar en conjunto con México mediante acciones que favorecen la seguridad fronteriza de ambos países. El actuar de EUA, nos permite concebir que es parte de un resultado de procesos históricos, de consecuencias de un acumulado de circunstancias actuales, del poder que este ejerce sobre México, como forma de mantener su hegemonía sobre el territorio y como manera de reforzar su zona de seguridad que ha sido vulnerada por actos terroristas, los que generaron el derrumbe de las torres gemelas.

Esta investigación se transformará en una herramienta de consulta para todo aquel lector que lo requiera, no sólo para especialistas en la materia sino para aquellos que les interese y sirva como elemento de referencia para futuras investigaciones.

Nuestra investigación se encuentra estructurada en tres capítulos:

En el primer capítulo titulado *Marco Conceptual y Teórico de la seguridad aduanera*, se definen conceptos relacionados con el ámbito aduanero mexicano; de tal manera que se esclarecen los conceptos de amenazas y riesgos a la seguridad de México. Derivado de esto, se logra mostrar una aportación novedosa del significado de seguridad aduanera a contemplar dentro del Sistema Aduanero Mexicano.

En el mismo capítulo del enfoque teórico neo-realista, se fundamenta dentro de la lógica internacional el papel de cada Estado como el único actor garante de la seguridad en sus diversas concepciones abarcando la seguridad aduanera y como el responsable de su propia supervivencia confiando en la auto-ayuda, para de esta manera protegerse de las amenazas causadas por los ataques de nuevos agentes internacionales.

El segundo capítulo denominado *Regulación Comercial y Aduanal en México*, tiene como propósito dar a conocer la evolución de las etapas históricas por las cuales han pasado las aduanas mexicanas para insertarse en el modelo económico actual y para reforzar sus fronteras de posibles amenazas y riesgos internacionales con ayuda de las TIC's, establecidas en el artículo 4° de la Ley Aduanera y su relación con los organismos gubernamentales como el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la Administración General de Aduanas (AGA). Además, se empleará el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como eje de la

política pública para ahondar en la Modernización de las Aduanas dentro del periodo 2007-2012 y su derivado el Proyecto Aduana Modelo 2003-2006. Elementos que nos ayudarán a encontrar y establecer las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las aduanas mexicanas, conocido metodológicamente como FODA.

El tercer capítulo nombrado *El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la reducción de los riesgos y amenazas en las aduanas en México*, tiene como finalidad exponer los riesgos y amenazas que le aquejan a México, así como las acciones que EUA ha implementado en colaboración con México para contrarrestar los riesgos y amenazas. Además, se dan a conocer las instituciones gubernamentales competentes en la materia y se hace énfasis de las diversas TIC's con las que contamos para disuadir las amenazas y riesgos que atentan contra las aduanas.

Para finalizar con la investigación se hace hincapié en la elaboración de propuestas y conclusiones que ayuden a mejorar la seguridad aduanera.

CAPITULO 1.

MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO DE LA SEGURIDAD ADUANERA.

*“La red de nuestra vida está tejida con un doble hilo,
sano y enfermo al mismo tiempo.”*

WILLIAM SHAKESPEARE,
A buen fin no hay mal principio.
Acto 4, Escena 3.

1.1. Concepto de Comercio Internacional.

Para tener claro el concepto de Comercio Internacional es de gran relevancia retomar las diferencias que cada autor menciona. De forma breve Miltiades Chacholiades¹ y Bruno Pujol Bengoechea, definen al comercio internacional como el intercambio de bienes y servicios entre residentes de diferentes países. Sin embargo, en la conceptualización que maneja Bruno Pujol Bengoechea también menciona que el comercio internacional “se realiza de un país con el resto del mundo, lo que ha permitido la globalización y el crecimiento de los mercados, pues cree que con la internacionalización del comercio hay una desaparición total de trabas fronterizas de carácter proteccionista (aranceles, cupos, impuestos).”²

¹ Miltiades Chacholiades, *Economía Internacional*. Carlos Felipe Arango Congote (traductor), Mc Graw Hill Interamericana, S.A, México, 2ª. Ed., 1992, pág. 5.

² Bruno Pujol Bengoechea (coordinador), *Diccionario de Comercio Exterior*. Cultural, S.A, España, 2000, págs. 88-89.

El proteccionismo ha afectado el comercio de los países desde épocas antiguas y es una cuestión que no ha dejado de prevalecer en el actuar de los países. Como resultado del proceso globalizador, la apertura comercial vía liberalización y desregulación de los mercados internos ha generado que el comercio internacional tenga una creciente y necesaria interdependencia entre las naciones dónde los intercambios comerciales surgen para abastecer la demanda de artículos de consumo que requieren satisfacer las necesidades del ser humano a nivel mundial. Parte importante del rol de las aduanas dentro del comercio internacional es que contribuyen a la facilitación comercial mediante la recaudación y fiscalización de mercancías que exportan e importan los países, para su mejora económica.

La definición de Cristóbal Osorio Arcila, difiere de las anteriores ya que tiene la particularidad de adentrarse a detalle y plantear que el comercio internacional es el “conjunto de movimientos comerciales y financieros, y en general todas aquellas operaciones cualquiera que sea su naturaleza, que se realicen entre naciones; es pues un fenómeno universal en el que participan las diversas comunidades humanas. Además plantea que el empleo del término Comercio Internacional amplía el ángulo de visión de tal forma que ya no se representa a un país como el mercado central y el objetivo de los negocios, sino que trata del mundo en su conjunto.”³ Las definiciones varían pero concuerdan al plantear que el comercio

³ Cristóbal Osorio Arcila, *Diccionario de Comercio Internacional*. ECOE Ediciones, Colombia, 4ª. Ed., 2001, pág. 48.

internacional inmiscuye a todos los países del mundo generándose una interdependencia comercial.

1.2. Concepto de Comercio Exterior.

La claridad de este concepto es manejada por Bruno Pujol Bengoechea, quién nos ofrece una concepción generalizada de comercio exterior y lo define como “aquel que se realiza con otros países.”⁴ Por otra parte, Orlando Greco, establece que el comercio exterior es el “conjunto de transacciones comerciales sobre mercancías y servicios que realizan los residentes de un país con los de otros países.”⁵ Los movimientos que registra un país por transacciones comerciales realizadas con otros países reflejados en la balanza comercial, ayuda a aclarar la definición de comercio exterior.

Cristóbal Osorio Arcila, detalla que cuando se habla en términos nacionales se trata del Comercio Exterior; es decir, se piensa en la situación de un país con relación a los países extranjeros. De tal forma que define al Comercio Exterior como un sector de la actividad económica de un país, que plantea problemas y soluciones específicas para ese país.⁶ La economía de un país tiene que ser

⁴ Bruno Pujol Bengoechea (coordinador), *Diccionario de Comercio Exterior*. Cultural, S.A, España, 2000, pág.88.

⁵ Orlando Greco, *Diccionario de Comercio Exterior*. Valletta Ediciones S.R.L., Argentina, 2005, pág. 60.

⁶ Véase a Cristóbal Osorio Arcila, *op cit*; pág. 48.

favorecida con los movimientos comerciales que pueda adquirir él mismo, para favorecer los datos estadísticos de la balanza comercial.

En el *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano* se define al comercio exterior como aquella parte del sector externo de una economía que regula los intercambios de mercancías, productos, transacciones de tecnología y servicios entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales y/o países distintos. Sin embargo, reconoce que las transacciones físicas entre residentes de dos o más territorios aduaneros se registran específicamente y estadísticamente en la balanza comercial de los países implicados adquiriendo el nombre de importación y exportación a aquellos movimientos que entran y salen de un país.⁷

1.3. Concepto de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Conforme han pasado los años, los procesos tecnológicos y de comunicación se han ido actualizando. El manejo del concepto de Tecnologías de la Información y la Comunicación es un término que hace alusión al Siglo XXI; no obstante han surgido diversos términos que expresan cambios tecnológicos. Ejemplo de los variados significados que hacen referencia a la tecnología en constante modernización son: tecnología moderna, innovación tecnológica, tecnología de punta, etcétera.

⁷ Véase a Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, pág. 610.

El uso del término de Tecnologías de la Información y la Comunicación es un concepto adecuado para comprender la presente investigación, puesto que serán las encargadas de evaluar la seguridad en las aduanas; para ello es de gran importancia conocer los siguientes conceptos que nos brindan los autores especializados en el tema.

Pablo Gullino, en *Desafíos y estrategias para la construcción de la memoria social y del conocimiento en las sociedades contemporáneas*, define a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC o TIC's ⁸) como “aquellos sistemas de acciones (colectivas, sociales) intencionales que con diseño previo y mediante instrumentos basados en conocimiento científico y producidos industrialmente, transforman entidades (objetos, personas, relaciones, espacio, tiempo, etc.) con el

⁸ Debe hacerse una diferencia terminológica entre lo que concebimos como Tecnologías de la Información (TI) y Tecnologías de la Comunicación (TC), determinando un vínculo existente entre las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que se explica de forma subsecuente. Si bien, de acuerdo a Manuel Castells en su libro *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Fin del Milenio, Volumen 1,2 y 3*, Siglo Veintiuno Editores, S.A de C.V., México, D.F., 2005, pág. 25, nos puntualiza que las TI se entienden como aquellas herramientas y métodos empleados para recabar, retener, manipular o distribuir información. Las TI poseen una asociación con las computadoras y las tecnologías. Así mismo, nos plantea que las TIC se conciben como un universo de dos conjuntos en el cual existe un vínculo: Primer conjunto, representado por las tradicionales TC como la radio, la televisión y la telefonía convencional; segundo conjunto, representado por las TI caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registros de contenidos como el teléfono celular y las aplicaciones computacionales.

Por otra parte, Beatriz Cebreiro López en su escrito “Las nuevas tecnologías como instrumentos didácticos”, en Julio Cabero Almera (coordinador), *Tecnología Educativa*, Mc Graw Hill, Madrid, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, México, 2007, pág. 19-23, nos puntualiza que es muy difícil saber cuál es la nueva tecnología cuando están avanzando constantemente sus características las cuales se unen para permitirnos trabajar de manera diferente sobre la información o crear nuevas formas de comunicarnos. Las características de las TIC son: Inmaterialidad, interconexión, interactividad, instantaneidad, elevados parámetros de calidad de imagen y sonido, digitalización, más influencia sobre los procesos que sobre los productos, penetración en todos los sectores (culturales, económicos, educativos, industriales...), creación de nuevos lenguajes expresivos, potenciación audiencia segmentada y diferenciada, innovación, tendencia hacia la automatización, diversidad, capacidad de almacenamiento. Sin embargo, la gran diferencia existente entre TI y TC es muy amplia, es correcto que existe un vínculo entre ambas, donde las TI se asocian con las variaciones en la codificación y las TC son el soporte o medio donde recaen las codificaciones convirtiéndose en el punto de almacén y transmisión.

fin de lograr (eficientemente o no) resultados valiosos. A esto se añade que las TIC son un simple dispositivo tecnológico, horizontal, descentralizado y desterritorializado⁹; una democracia perfecta donde la información circula libremente sin cesar, sin principio ni fin.”¹⁰

Los desarrollos tecnológicos en su relación con la información y comunicación han modificado el modo de vida del hombre, aunque las TIC se conciben como un simple dispositivo tecnológico, han creado una interconexión social que reduce distancias cubriendo las necesidades que requiere el ser humano.

La aportación de las TIC en el ámbito aduanero ha sido benéfica puesto que ha logrado modificar los procedimientos aduaneros tradicionales para volverlos más eficientes a nivel nacional y mundial.

Duncombe y Heeks precisan que las TIC se entienden como un “conjunto de procesos y productos de las nuevas herramientas (hardware y software), soportes y canales de comunicación relacionados con el almacenamiento, procesamiento y transmisión digitalizados de la información que permite la adquisición, producción, tratamiento, comunicación, registro y presentación de información en forma de

⁹ Al tratar de definir la palabra “Desterritorialización”, nos basamos en lo planteado por Marcela Vio y Federico Fritzsche en “Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación en el territorio: en el umbral de una ciudad sin fin.” Según el autor, la desterritorialización tiene la virtud de apartar al espacio del medio físico que lo aprisionaba; en otras palabras similares, desterritorializado es entendido como la omisión de la concepción de territorio, esto quiere decir que las tecnologías de la información y comunicación neutralizaron las distancias geográficas sin afectar la comunicación, puesto que ésta se da mediante lo digital. Ejemplo, “la internet ha neutralizado la distancia en términos relativos, es decir, medida en cantidad de tiempo necesario para la transmisión de información entre dos sitios”.

¹⁰ Aida Quintar (*et. al.*), *Los usos de las TIC's. Una mirada multidimensional*. Prometeo Libros, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2007, pág. 158.

voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética.”¹¹

Las TIC permiten facilitar de forma rápida y certera información al personal que labora en las aduanas, el uso tecnológico permite visualizar imágenes y detectar audio que demuestre actos de ilegalidad dentro del sistema aduanero. Lo que conlleva a prevenir el trasiego de drogas, armas, dinero y personas ilegales.

Marcela Vio y Federico Fritzsche, en el apartado de *Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación en el territorio: en el umbral de una ciudad sin fin*, “incluyen dentro de las TIC a: las telecomunicaciones, la informática –con los avances producidos en la producción, procesamiento y almacenamiento de información y con sus aplicaciones en productos informáticos (hardware y software)- y aquellas tecnologías derivadas de la convergencia de los avances en ambas (Internet, Intranet, correo electrónico, etc).”¹²

El uso de las TIC hace eficiente la operatividad aduanera; no obstante con ello se beneficia al usuario que requiere exportar, importar y transitar agilizándole los trámites en periodos reducidos de tiempo, pues el tránsito de información vía electrónica es superflua agilizando los procesos.

¹¹ María Paz Sánchez González, *Técnicas docentes y sistemas de Evaluación en Educación Superior*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid España, 2010, pág. 30.

¹² *Ibíd*; pág. 41.

La definición que nos proporciona Manuel Castells, incluye como TIC a: “la microelectrónica, la informática (máquinas y software), las telecomunicaciones/ televisión/radio, la optoelectrónica, la ingeniería genética y su conjunto de desarrollos y aplicaciones en expansión.”¹³

1.4. Concepto de Aduana.

El concepto de Aduana se ha construido a partir de significados diversos. Pedro Trejo Vargas nos habla que el significado proviene de dos corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo “*aduanas*”. La primer corriente, plantea que su origen es arábigo “*divanum*” que es la casa donde se recogen los derechos; posteriormente fue cambiado a “*divana*”, “*duana*”, y finalmente en “*aduanas*”. La segunda corriente, plantea que proviene del vocablo persa “*diván*” que significa, el lugar de reunión de los administradores de finanzas, evolucionando al vocablo árabe “*diovan*”, pasando por el italiano “*dogana*” y quedando en el término actual “*aduanas*”.¹⁴

Para tener claro el concepto de aduana, Jorge Luis Tosi la define como “ente encargada de percibir y fiscalizar la renta pública que emanare de los derechos y

¹³ Véase a Manuel Castells, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. La Sociedad Red. Volumen I*. Siglo Veintiuno Editores, S.A de C.V., México, D.F., 3ª. ed., 2001, pág. 56.

¹⁴ Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero de México*. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, México, 2003, pág. 117.

tributos que graven las operaciones de importación o exportación, y el tráfico internacional de mercaderías.”¹⁵

Otra concepción, propuesta por Earl Kohler, señala que la aduana es “una oficina fiscal que controla la entrada y salida de mercaderías del o al exterior, encargada de cobrar los derechos de importación y exportación.”¹⁶ La definición de Bruno Pujol Bengoechea concuerda con la propuesta por Earl Kohler, sólo difiere en que la aduana es una oficina pública, establecida generalmente en los puertos y fronteras.¹⁷

En el caso del autor Orlando Greco, determina tres concepciones de la aduana y finaliza con la concepción general, lo hace de la siguiente forma:

“Primera, es una institución gubernamental cuya función principal es el control de comercio exterior de un país o región. Segunda, es un organismo administrativo encargado de la legislación relativa a la importación y exportación de mercaderías. Tercero, plantea que es un organismo estatal donde se tramitan las operaciones de importación y exportación que se realizan en el país, a fin de verificar tales operaciones en lo correspondiente a la procedencia entre lo documentado y los bienes operados, llevar tales registros a efectos estadísticos y actuar de ente recaudador de tarifas aduaneras, que serían los derechos que se aplican a la importación y exportación de bienes y servicios. En términos generales, la “aduanas” institucionalmente aparece como una oficina donde se realizan [registros] relativos

¹⁵ Jorge Luis Tosi, *Diccionario de Derecho Aduanero*. Ediciones Depalma, Argentina, 1994, pág. 5.

¹⁶ Earl. R. Kohler, *Diccionario de Términos Económicos y Contables*. Corporación Editora Continental, S.A, Perú, 5ª. ed., 1980, pág. 32.

¹⁷ Véase a Bruno Pujol Bengoechea, *op cit*; pág. 21.

a las mercaderías que a un ingreso o egreso deben [generar] impuestos o tasas cuyo cobro se debe obtener en tiempo y en forma.”¹⁸

Por su parte, el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros conocido como Convenio de Kyoto Revisado (CKR), en su Anexo General: Capítulo 2 define a la aduana como “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.”¹⁹

Una definición de la aduana que debe ser en su contenido completa y amplia, no sólo debe quedar explícita en las funciones básicas de la aduana, sino contemplar el uso de las TIC. La definición se encuentra establecida por Pedro Trejo Vargas y define a la *Aduana Moderna* como:

“El ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del 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 entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficos

¹⁸ Orlando Greco, *op cit*, págs. 15-16.

¹⁹ Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Para Junio de 1999, se le conoce a este convenio como la versión del Convenio de Kyoto Revisado (CKR), el cuál se encuentra traducido al español por la Sra. Rosario Ganón, en el marco del proyecto Organización de los Estados Americanos (OEA) /Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). *Modernización Aduanera en el proceso de integración económica de los países miembros de la ALADI*. Obtenido en la red: http://www.dian.gov.co/descargas/operador/documentos/Convenio_de_Kyoto.pdf; consultado el 01-09-2014.

aduaneros por las diferentes fronteras 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, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta.”²⁰

A pesar de las diferentes acepciones sobre la “aduana” es posible determinar que cada una de ellas hace un aporte importante para comprender el término; sin embargo mi propia aportación del concepto, es definida como:

El lugar reconocido por sus exenciones en los diferentes tráficos aduaneros que facultadas por el gobierno y siendo una oficina del órgano administrativo, se encuentra encargada de facilitar el comercio exterior; controlar la entrada y salida de importaciones y exportaciones, de flujos de personas, bienes y servicios; recaudadora y fiscalizadora de los impuestos aplicables al comercio exterior; y garante de la prevención y aplicación de sanciones por irregularidades detectadas con ayuda de revisión física, equipo y tecnología de punta.

²⁰ Pedro Trejo Vargas, *op cit*; pág. 123.

1.5. Concepto de Sistema Aduanero Mexicano.

Pedro Trejo Vargas nos aclara que el Sistema²¹ Aduanero Mexicano es “el conjunto de leyes, ordenamientos, reglas, principios y demás disposiciones e instrumentos jurídicos relacionados lógicamente entre sí que tienen como objeto regular la entrada de mercancías de comercio exterior a nuestro país o su salida del mismo.”²² Concretamente, es aquello escrito lo que regula al régimen aduanero.

Cabe destacar que con la definición antes mencionada, el Sistema Aduanero Mexicano se caracteriza por mantenerse en el soporte de las diversas legislaciones del campo aduanero y las relacionadas con el comercio exterior.

1.6. Concepto de Seguridad.

Alejandro Chanona Burguete, define el concepto de seguridad “etimológicamente, como (*securitas* o *securus*) lo que significa estar *libre de preocupaciones o problemas*. En su definición más simple, la seguridad se relaciona con estar libre

²¹ Para entender la concepción de Sistema Aduanero Mexicano es primordial precisar el término de ‘sistema’. Pedro Trejo Vargas especialista en temas aduanales lo define a partir de su escrito conocido *El sistema Aduanero de México* como el conjunto de objetos, reglas o principios que relacionándolos entre sí adquieren un entendimiento en la red temática específica de un campo físico concreto. La diversidad sistémica del mundo es muy amplia, cada sistema en particular tiene un tema a tratar textualmente hablando. Ejemplo: El sistema solar, trata en su conjunto de un número en específico de planetas existentes en el mundo. Otro ejemplo de sistema, es el digestivo en el cual se nos habla del conjunto de órganos relacionados con la digestión del cuerpo humano.

²² *Ibidem*.

de amenazas, lo que implica una parte objetiva (relacionada con la evaluación del número y tipo de amenazas que se enfrentan y los mecanismos de protección con los que se cuenta) y una subjetiva (relativa a la percepción sobre los niveles de seguridad y las amenazas que se enfrentan).”²³

Para Barry Buzan, el concepto de seguridad es analizado de forma amplia. Menciona que la seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por diversos factores localizados en cinco sectores principales: militar, político, económico, social y ambiental. Barry Buzan al hablar de:

“*Seguridad Militar* se refiere a la interacción de dos niveles: a las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados, y a las percepciones de éstos sobre las intenciones de los otros. Respecto a la *Seguridad Política*, se refiere a la estabilidad existente en la organización estatal, sistemas de gobierno y las ideologías que les dan legitimidad. *Seguridad Económica*, se refiere al acceso a los recursos, mercados y finanzas necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. *Seguridad Social*, se refiere a la capacidad de la sociedad para mantener los patrones tradicionales de sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables para su evolución, de los patrones tradicionales de - lenguaje, cultura, religión, identidad nacional y costumbres. *Seguridad Ambiental*, se refiere al mantenimiento de la biosfera local y planetaria como es que estos parten de una sólida comprensión de la necesidad de proceder, y las contradicciones inherentes en la búsqueda de la seguridad militar.”²⁴

²³ Alejandro Chanona Burguete, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, D.F., 2010, pág. 12.

²⁴ See Barry Buzan, *People, States and Fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, pág. 19.

Miguel Ángel Barrios, determina que para poder definir el concepto de seguridad, primero es indispensable resaltar que el propio concepto de seguridad ha evolucionado, volviéndose más complejo, multidimensional, abarcativo e integrador debido a la dinámica del ordenamiento social existente dentro y entre los Estados. Miguel Ángel Barrios concuerda con el planteamiento de Arnold Wolfers²⁵ al mencionar que la seguridad se maneja en dos sentidos: En un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas para obtener valores, y en un sentido subjetivo, mide la ausencia de temor de que tales valores sean atacados. Sin embargo, a partir de estos elementos define en un sentido amplio que la seguridad es: “El acto de protección que articula un sistema para con su entorno, una condición natural que busca todo ser viviente, organización o colectividad para poder existir, desarrollarse y cumplir sus propósitos en sus múltiples actividades.”²⁶

1.7. Concepto de Amenaza.

Desde el punto de vista etimológico, “amenaza” proviene de la palabra latina *minacia*, y puede significar: 1) palabra o gesto intimidatorio; 2) promesa de castigo o maleficio, y 3) anuncio o indicio de algo desagradable o temible, de desgracia, de enfermedad. En todos los casos se trata de algo que indica, muestra, anuncia o

²⁵ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, pág. 150.

²⁶ Miguel Ángel Barrios, *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblos, Buenos Aires-Argentina, 2009, pág. 325.

presagia un daño, una desgracia. No es la desgracia o el daño sino su anuncio, su indicación, su señal.²⁷

De acuerdo a Héctor Luis Saint-Pierre, la amenaza “es una representación, una señal, una cierta disposición, gesto o manifestación percibida como el anuncio de una situación no deseada o de riesgo para la existencia de quien percibe.”²⁸ La amenaza puede cobrar en un individuo, nación o a nivel internacional. Sin embargo, para Barry Buzan, la amenaza es “todo aquel elemento que atente contra la estabilidad, viabilidad y existencia de cualquiera de las esferas de la seguridad.”²⁹

Otra definición propuesta por Miguel Ángel Barrios, establece que la amenaza “es la percepción de una acción real o potencial, provocada consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención, la capacidad y la oportunidad para afectar negativamente intereses propios.”³⁰

Abelardo Rodríguez Sumano, nos plantea que una de las características de las amenazas son la flexibilidad y capacidad de cambio de los peligros internos y externos que cuestionan a Estados, gobiernos e individuos y más recientemente a

²⁷ Ernesto Justo López y Marcelo Fabián Saín, *Nuevas Amenazas: Dimensiones y perspectivas: Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Argentina, 2003, pág. 22.

²⁸ *Ibíd*, pág. 23.

²⁹ Alejandro Chanona Burguete, *op cit*, pág. 19.

³⁰ Miguel Ángel Barrios, *op cit*, pág. 73.

regiones, economías, sociedades, recursos estratégicos y en sí, el potencial de una colectividad.³¹

Para efectos de la Agenda Nacional de Riesgos de México (ANR)³², las amenazas a la Seguridad Nacional son definidas como: “los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.”³³

La Ley de Seguridad Nacional, no define como tal el concepto de amenazas, sin embargo en el artículo 5° se especifican las amenazas a la Seguridad Nacional y son las siguientes:

- I. “Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

³¹ Abelardo Rodríguez Sumano, “Análisis y Propuesta Conceptual de la Seguridad y las Amenazas en México”, en María Cristina Rosas (coordinadora), *Más allá del terrorismo: Globalización, seguridad y desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pág. 30.

³² La Agenda Nacional de Riesgos de México es aprobada anualmente por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) a propuesta del Secretario Técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.

³³ Secretaría de Gobernación, *Amenazas y Riesgos*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado el 01-09-2014.

- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.”³⁴

A partir de las amenazas obtenidas de la Ley de Seguridad Nacional de México se conciben dos situaciones importantes que resaltar. En primer lugar, se determina que la Seguridad Nacional de México no concibe como amenaza al cambio climático y enfermedades pandémicas e infecciosas por no encontrarse contempladas dentro de las amenazas en la citada legislación. En segundo lugar, se observa que a partir de la fecha de última reforma de la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Diciembre del 2005, no se ha efectuado por parte de las presidencias del gobierno mexicano una reforma que modifique dicha legislación, volviéndola obsoleta frente a las amenazas que pudieran vulnerar la vida de los seres que radican en México.

³⁴ Diario Oficial de la Federación, Ley de Seguridad Nacional, México, 31- Enero-2005. Obtenido en la red: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014; consultado el 30-04-2014.

Resulta interesante solo hacer mención que México cuenta con la firma de instrumentos jurídicos que testifican que el cambio climático representa una amenaza con efectos potencialmente irreversibles para la humanidad como la Ley General del Cambio Climático³⁵ publicada el 06 de Junio del 2012 y la ratificación del Acuerdo de París o Convención Marco sobre el Cambio Climático³⁶ publicada el 12 de Diciembre del 2015. Aunque existen documentos legales firmados por el gobierno de México no se coloca al cambio climático como una amenaza dentro de la Ley de Seguridad Nacional.

En el siguiente Cuadro 1, se encuentran establecidas las amenazas a la Seguridad Nacional de México³⁷, las amenazas a la Seguridad Nacional de EUA³⁸ y finalmente las amenazas a la Seguridad Internacional³⁹. En el recuadro, es notable que en la Seguridad Nacional de México no se conciba como amenaza al cambio climático y las enfermedades pandémicas e infecciosas mientras que para EUA y el mundo son contempladas dentro de los fenómenos amenazantes para la Seguridad Nacional e Internacional.

³⁵ Véase en: Diario Oficial de la Federación, *Ley General del Cambio Climático*, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Fecha: 06-06-2012. Obtenido en la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo71395.pdf>; consultado el 05-03-2016.

³⁶ Véase en: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención Marco sobre el Cambio Climático*, Organización de las Naciones Unidas, Paris, Fecha: 12-12-2015. Obtenido en la red: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/43298/Acuerdo_de_Pari_s_Espan_ol.pdf; consultado el 05-03-2016.

³⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México, Fecha 31-01-2005. Obtenido en la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo17002.pdf>; consultado el 01-09-2014.

³⁸ Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica, *Amenazas a la Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica*, Casa Blanca, Estados Unidos de Norteamérica, Fecha 01-05-2010. Obtenido en la red: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; consultado el 20-09-2014.

³⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, Asamblea General de Naciones Unidas, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones, A/59/565, Nueva York, Fecha 01-12-2004. Obtenido en la red: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>; consultado el 01-09-2014.

CUADRO 1:

AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL COMÚNES (2005 - 2012).			
CONCEPTO GENERAL	MÉXICO *	ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**	ÁMBITO INTERNACIONAL ***
TERRORISMO	✓	✓	✓
DELINCUENCIA ORGANIZADA	✓	✓	✓ ****
ARMAS NUCLEARES QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS	✓	✓	✓
CAMBIO CLIMÁTICO	✗	✓	✓
ENFERMEDADES PANDÉMICAS O INFECCIOSAS	✗	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en:

* *Amenazas a la Seguridad Nacional de México, fue elaborado con base en la Ley de Seguridad Nacional (Última Reforma DOF 26-12-2005). Obtenido en la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-65.pdf>; consultado el 01-09-2014.*

* *NOTA: Se encuentran contempladas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Enero de 2005.*

** *Amenazas a la Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica, fue elaborado con base en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de Norteamérica, Mayo de 2010. Obtenido en la red: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; consultado el 20-09-2014.*

*** *Amenazas a la Seguridad Internacional, fue elaborado con base en Organización de las Naciones Unidas, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, Asamblea General de Naciones Unidas, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones, A/59/565, Nueva York, diciembre de 2004. Obtenido en la red: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>; consultado el 01-09-2014.*

**** *En el Ámbito Internacional, se refiere como amenaza a la delincuencia organizada dónde se le agrega la palabra transnacional para referirse a delincuencia organizada transnacional.*

1.8. Concepto de Riesgo.

Abelardo Rodríguez Sumano, especifica que riesgo es un concepto que se emplea como sinónimo de amenaza, sin embargo esto no es así. Su significado etimológico es diferente al de amenaza. El autor plantea que “el término proviene de la palabra italiana *risico* que a su vez se deriva del árabe *rizq* que expresa lo que depara la providencia. En un principio, este término tuvo concepciones sacras por su derivación religiosa, sin embargo dentro del laicismo actual su definición es: el grado de pérdida de las capacidades de un objeto, debido a la ocurrencia (frecuente o no) de algún suceso.”⁴⁰

Los riesgos y las amenazas pueden provenir de una persona o ciertos acontecimientos que afecte la vida de las personas. Ciertamente es que la diferencia radica en que un riesgo puede ser controlado en tiempo y forma mediante los planes de acción de cada país; si bien una amenaza se vuelve latente en el momento en que muchos países son vulnerados por la misma situación. Un ejemplo claro que puede esclarecernos la diferencia, es como la agenda de seguridad de EUA y el mundo se modificó tras la situación ocurrida el 11 de septiembre del 2001 (11-s), la valoración de riesgo que entraña el terrorismo pasó a ocupar un lugar primordial en la agenda de seguridad como una amenaza, puesto que a nivel internacional los países sufrían de actos de violencia que llegaron a infundir terror en el mundo.

⁴⁰ Abelardo Rodríguez Sumano, *op cit*, pág. 54.

Para tener claro el concepto, la Agenda Nacional de Riesgos (ANR) de México, establece que “los riesgos a la Seguridad Nacional son una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.”⁴¹

Los riesgos a la seguridad nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la seguridad nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención. Algunos riesgos son: conflictos políticos y sociales; pérdida de cohesión social; dinámicas migratorias (actividades de delincuencia organizada transnacional asociadas al tráfico ilícito de personas); pandemias y epidemias; medio ambiente y calentamiento global (pérdida de agua genera conflicto); desequilibrios en el desarrollo nacional (escasa brecha digital en la sociedad del conocimiento, pérdida de competitividad internacional, escasos márgenes de crecimiento económico).⁴²

⁴¹ Secretaría de Gobernación, *Amenazas y Riesgos*. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado el 25-09-2014.

⁴² Véase a: Abelardo Rodríguez Sumano, *op cit*, págs. 44-45.

Partiendo del concepto de Amenaza y Riesgo, que nos ofrece la Agenda Nacional de Riesgos de México⁴³; se establece la diferencia existente entre ambos conceptos que se muestra de la siguiente forma:

CUADRO 2:

DIFERENCIA CONCEPTUAL ENTRE AMENAZAS Y RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO.

Tema	Amenazas	Riesgos
Definición	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	La Ley de Seguridad Nacional define un concepto de riesgo como tal pero no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país.
Efectos	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Fuente: Secretaría de Gobernación, *Agenda Nacional de Riesgos de México*. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado el 25-09-2014.

Otra aportación de la diferencia que pudiere haber entre amenaza y riesgo, es la que nos brinda Wallander y Keohane, donde la primera proviene de un actor identificado, mientras que el riesgo tiene un carácter más difuso y se refiere a factores y actores con capacidad de dañar la seguridad de otro.⁴⁴ Las diferencias son distintas, sin embargo no se descarta el daño que pueda causar en un individuo o nación dejándolos alertas a lo que vaya a pasar.

⁴³ Secretaría de Gobernación, *Agenda Nacional de Riesgos de México*⁴³. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado el 25-09-2014.

⁴⁴ Véase a: Celeste Wallander y Robert Keohane, "Risk, Treath and Security Institutions", en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 192.

1.9. Concepto de Seguridad Aduanera.

A partir de una búsqueda realizada sobre el concepto de seguridad aduanera, concluimos que no existe concepto como tal; puesto que surge del análisis propio de las concepciones de seguridad y riesgo.

El concepto que proponemos, es mantener libre de problemas las operaciones aduanales para tener mejor control en la entrada y salida de flujo de bienes y personas; salvaguardar el interés fiscal; agilizar el comercio exterior; detectar anomalías como corrupción y comercio ilegal; disuadir actividades delincuenciales como contrabando, terrorismo, tráfico ilegal de armas, drogas, dinero y personas con apoyo de la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

1.10. La Seguridad desde la Teoría Neo-Realista.

La teoría realista establece que desde la Paz de Westfalia en 1648, el principal actor de las Relaciones Internacionales es el Estado, debido a que otros actores como las organizaciones internacionales, ocupan una posición secundaria al operar con base en los lineamientos que éste establece. “Los Estados-nación surgieron en Europa como un medio efectivo para organizar ciertos tipos de

actividad social y para aumentar el poder económico y militar.”⁴⁵ De aquí la importancia del Estado, como actor principal y único de la política internacional, donde las organizaciones internacionales poseen el papel subsidiario como promotores de los intereses del Estado.⁴⁶

El realismo plantea que el sistema internacional se encuentra caracterizado por un ambiente anárquico y conflictivo, en dónde los hombres son malos por naturaleza y donde existe una lucha de todos contra todos, generando por ende que la seguridad constituyera una preocupación para los Estados. “Dado lo conflictivo y anárquico del mundo internacional, la tendencia natural del Estado y su objetivo central es adquirir el mayor poder posible.”⁴⁷ De ésta forma cada nación debía

⁴⁵ Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V, México, 1990, pág. 45.

⁴⁶ De acuerdo a John A. Vázquez en su libro *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos*. Limusa Noriega Editores, México, 1994, pág. 20, nos plantea que en el transcurso del siglo veinte, el realismo surgió como reacción directa al fracaso de Wilson y de otros idealistas en su intento de evitar la Segunda Guerra Mundial. Se consideró utópico su uso de la razón, porque subestimaron la función del poder en la imposición de un nuevo orden y en la prevención de la guerra. Para esto, Esther Barbé en su escrito, *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, España, 1995, pág. 49, nos puntualiza que el debate entre idealismo y realismo se desencadenó en el periodo de entreguerras y la obra de Edward Hallet Carr titulada *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* estableció los términos del debate. Sin embargo, Eduardo Ortiz en su libro, *el Estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México, Chile, 2000, pág. 101, nos explica que “la insistencia del realismo tradicional en la década de los treinta continúa con mayor énfasis por esclarecer la situación mundial, hasta alcanzar su mayor esplendor finalizando la década de los cincuenta, período caracterizado por una creciente inestabilidad internacional. En su escrito, también contempla que el realismo político denominado como política del poder, que caracteriza esa fase de las relaciones internacionales, hunde sus raíces en una larga corriente de pensamiento que partiendo del filósofo chino Mencio, filósofo de la India Kautilya, con su obra titulada *Artsastra* y el historiador griego Tucídides, con su libro titulado *La Guerra del Peloponeso*, que alcanzan todo su esplendor en la Edad Moderna europea con los razonamientos del italiano Nicolás Maquiavelo, con su libro *El Príncipe* y el inglés Thomas Hobbes, con su obra *El Leviatán*; prosiguiendo con los intelectuales del siglo XIX y principios del siglo XX se encuentra al politólogo alemán Hans J. Morgenthau, con su desatacada obra *Política entre las Naciones*; el británico Martin Wight, con su estudio *Power Politics*; el francés Raymon Arón, con su escrito *Paz y Guerra entre las naciones*; con defensores, continuadores e innovadores del neorealismo, se destacan entre Kindleberger, Gilpin, Strange, Esther Barbé y Kenneth Waltz.” Todos conformado de grosso modo, el pensamiento político de donde parte el análisis de las relaciones internacionales.

⁴⁷ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A, España, 3ª. Ed., pág. 128.

adquirir poder, lo que le permitiría conservar su posición dentro del sistema internacional.

La importancia del concepto de seguridad en el realismo surge a razón de que se trata de comprender la estructura del sistema internacional. Se toma en consideración que las relaciones internacionales han experimentado cambios drásticos en los tiempos recientes. El surgimiento de acontecimientos derivados del auge de las guerras mundiales, el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética y el inicio de un proceso dinámico de globalización son fenómenos que han detonado cambios en el mundo.

Existen variables que han intentado explicar el campo de análisis del sistema internacional. La variable de seguridad trata de explicar con un enfoque lo que no se ha podido comprender por el campo de investigación de las concepciones de poder y paz del realismo e idealismo. El concepto de seguridad permite interpretar problemas diversos como carrera armamentista, intercomunicación, brecha digital, delincuencia organizada, terrorismo, calentamiento global, economía volátil y generar debate acorde a fenómenos desencadenados por el auge globalizador; es decir, la seguridad permite abordar y explicar temas de distintos fenómenos generados por la globalización.

Thomas Hobbes nos explica en su obra el *Leviatán*⁴⁸ que la seguridad es brindada por un ente mayor que recae en el Estado quien brinda protección al individuo establecido mediante un contrato social que tiene como fin conservar la integridad de los ciudadanos y librar al individuo de la naturaleza anárquica del mundo; es decir, su análisis filosófico político explica dos situaciones: la preservación física del individuo y la estabilidad social que pugna una vida libre de amenazas.

Es así como “cada Estado-nación es responsable de su propia supervivencia y en el último de los casos, sólo puede confiar en sí mismo (en la “auto-ayuda⁴⁹”) para protegerse de los ataques de los otros.”⁵⁰ “En ausencia de una autoridad central que regule las relaciones internacionales, estos como actores racionales, deben emprender acciones con el fin de incrementar su seguridad; pues ésta sólo dependerá de las capacidades que ellos puedan desarrollar con arreglo a sus propios recursos.”⁵¹

Barry Buzan en su escrito titulado al español como *Gente, Estados y Miedo*, precisa de forma simple que la seguridad significa estar libre de toda amenaza. Dentro de este mismo contexto, expone que la seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por diversos factores localizados en cinco sectores

⁴⁸ Véase a: Thomas Hobbes, *El Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1940, pág. 337-343.

⁴⁹ Esta condición es lo que se denomina como principio de *self-help* en el realismo.

⁵⁰ Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *op cit*, pág. 18.

⁵¹ Miguel Requeña, *La Seguridad y la Defensa en el actual marco socio-económico: Nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2011, págs. 506-507.

principales: militar, político, económico, social y ambiental. Particularmente al hablar de:

“*Seguridad Militar* se refiere a la interacción de dos niveles: a las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados, y a las percepciones de éstos sobre las intenciones de los otros. Respecto a la *Seguridad Política*, se refiere a la estabilidad existente en la organización estatal, sistemas de gobierno y las ideologías que les dan legitimidad. *Seguridad Económica*, se refiere al acceso a los recursos, mercados y finanzas necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. *Seguridad Social*, se refiere a la capacidad de la sociedad para mantener los patrones tradicionales de sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables para su evolución, de los patrones tradicionales de - lenguaje, cultura, religión, identidad nacional y costumbres. *Seguridad Ambiental*, se refiere al mantenimiento de la biosfera local y planetaria como es que estos parten de una sólida comprensión de la necesidad de proceder, y las contradicciones inherentes en la búsqueda de la seguridad militar.”⁵²

Barry Buzan demarca una línea entre los factores que intervienen con las colectividades humanas; sin embargo, comparte crédito con Thomas Hobbes al expresar que cuando se trata de la seguridad dentro del contexto del sistema internacional, la seguridad depende de las habilidades de los Estados y sociedades para que mantengan su identidad independiente y su integridad funcional.

El realismo admite que los Estados son actores centrales y unitarios pues son los únicos actores que poseen la capacidad para ser titulares de derechos y

⁵² See Barry Buzan, *op cit*, pág. 19.

obligaciones en el ámbito internacional. Si bien, se busca conservar la sociedad de Estados, independencia y soberanía externa de los mismos. Bajo esta lógica, puede argumentarse que la estabilidad en el sistema internacional refleja dos realidades: En primera instancia, la de todos los Estados que buscan mantener ese orden estatal; se habla de la estabilidad interna que deben asegurar los gobiernos y la configuración misma de cada Estado y búsqueda de intereses en particular. En segunda instancia, corresponde a cada configuración estructural del sistema; de modo que en un orden unipolar la estabilidad será garantizada por el Estado hegemónico y en uno bipolar o multipolar ésta dependerá del equilibrio de poder entre las superpotencias en o entre las grandes potencias respectivamente. En este sentido, “un sistema es estable en tanto su estructura persiste. En sistemas de auto-ayuda, una estructura subsiste en tanto no haya un cambio importante en el número de unidades principales.”⁵³

De esta forma, en resumidas cuentas se plantea que las relaciones internacionales se encuentran gobernadas por los estados-nación como los actores principales de la política mundial que buscan obtener el mayor poder posible y de forma secundaria por las organizaciones públicas y privadas, que fungen además como actores racionales que al poseer poder y encontrarse dentro de la arena internacional buscan satisfacer sus propios intereses.

Respecto al neorrealismo o realismo estructural proveniente de la *Realpolitik* y fundamentada en la versión remozada y puesta al día del realismo; representa en

⁵³ Miguel Requeña, *op cit*, págs. 508-509.

nuestros días una parte muy importante del *mainstream* disciplinar ya que se desarrolla a finales de la década de 1970 para el trascender actual.

Al explicar el neorrealismo, se toma como referencia a Kenneth N. Waltz por haber realizado una contribución importante sobre el análisis del origen de la guerra entre los Estados. Derivándose de esta idea, Waltz plantea que la búsqueda de seguridad y no de poder, constituye el móvil central en las actuaciones internacionales de los Estados. A esto cabe añadir, el énfasis en la teoría del equilibrio de poder donde arguye que aunque los Estados pueden desear muchas cosas diferentes, hay una muy fundamental que todos desean sobrevivir. Ante la importancia de mantener libre de amenazas al Estado, prevalece la idea de un sistema anárquico en el cual lo que busca cada unidad es su propia seguridad, satisfacción de propios intereses y supervivencia.⁵⁴

Barry Buzan plantea que el término de seguridad se aplica a un campo multidimensional cuya finalidad es mantener exento al individuo, sociedad o Estado de posibles peligros o amenazas que vulneren su estado natural.

Continuando con los preceptos del neorrealismo evolucionado, se plantea que los Estados no son los únicos actores tradicionales en la arena internacional sino que existen nuevos actores públicos y privados en pugna por satisfacer sus propios intereses.

⁵⁴ Véase a: Kenneth N. Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág. 33-60.

“El poder era la principal motivación del accionar y la seguridad la principal preocupación. La fuerza y el poder, se trasladaron de lo político a lo económico y esto generó el auge de la Economía Política Internacional. Los Estados son vulnerables a la transposición de sus fronteras soberanas por la acción de los nuevos agentes económicos internacionales. Estados y actores privados operan hoy a escala mundial en el plano de la producción, el comercio y la inversión. El dominio de la tecnología por unos y la carencia de ella por otros, aumenta las dependencias y las vulnerabilidades. Las fronteras deben admitir que cuando la seguridad de la comunidad de naciones está en peligro por el accionar individual de uno de sus miembros. Al tema de la seguridad están también unidos otros que, como el control de tráfico de drogas y de la actividad terrorista, requieren de acciones transnacionales que al operar afectan a los Estados.”⁵⁵

Para muestra un botón, iniciando el primer decenio del Siglo XXI aún el sistema internacional por naturaleza sigue caracterizándose por poseer un ambiente donde predomina la anarquía, conflicto de intereses e inseguridad. Los hechos suscitados el 11 de septiembre de 2001 (11-s) en Estados Unidos de América (EUA), dieron cuenta de la vulnerabilidad del Estado ante la caída de las torres gemelas y de la violación del territorio nacional ocasionada por ataques terroristas. En este escenario, los países vuelven a desconfiar unos de otros, tomando medidas de restricción fronteriza y comercial para prevenirse de las amenazas provenientes del exterior en el que se cuestionan a los nuevos actores.

Alejandro Chanona Burguete y Yadira Galvez Salvador, nos plantean a resumidas cuentas que históricamente hablando, los noventa fueron de globalización abierta

⁵⁵ Eduardo Ortiz, *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000, págs. 173-174.

y la suposición de un desmantelamiento de barreras fronterizas, y en el siglo XX con la caída de las torres gemelas, inició un proceso de securitización de la globalización. Ante esta situación, el realismo señala que los Estados deben fortalecer primero su propia seguridad, volviéndose a dudar de la cooperación como solución a problemas de seguridad y defensa. Así, los gobernantes no confían ni en los otros Estados ni en las organizaciones subregionales, regionales o internacionales, respaldándolas sólo cuando responden a sus intereses.⁵⁶ De esta manera se deriva que entre los fundamentos del realismo y neorrealismo se obtiene que el objeto referente de la seguridad se encuentra focalizado en la integridad territorial del Estado, pues de este depende la existencia del bienestar del individuo y conservación de la sociedad e intereses de la nación.

⁵⁶ Véase a: Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, págs. 188-189.

CAPITULO 2.

REGULACIÓN COMERCIAL Y ADUANAL EN MÉXICO.

“Los principales cimientos y fundamentos de todos los Estados consisten en las buenas leyes y las buenas armas no puede haber buenas leyes donde no hay buenas armas y donde hay buenas armas siempre hay buenas leyes.”

MAQUIAVELO:
La relegación del deber ser.

Con el surgimiento e incremento de los grupos humanos y la necesidad de trasladar los bienes producidos de una región a otra, donde son escasos o inexistentes, paralelamente se fue manifestando la existencia de un primitivo comercio que con el paso del tiempo creció y evolucionó en todo el mundo convirtiéndose en comercio internacional.

El florecimiento y aumento del comercio entre las civilizaciones constituyó el surgimiento de las aduanas, las cuales desde épocas antiguas han figurado en el intercambio comercial.

En este apartado mencionaremos breves antecedentes del comercio exterior que desde tiempos antiguos México tenía con los países; el propósito es dar a conocer

la evolución que ha tenido la regulación comercial y aduanal a través de las distintas etapas de la historia mexicana.

2.1. Historia de la aduana en México: Medidas de seguridad.

En tiempos de desarrollo comercial y creciente integración económica, las fronteras representan zonas clave que deben transformarse de herramientas defensivas en instrumentos de unidad y solidaridad entre las naciones con el objeto de seguir agilizando y facilitando el comercio entre las mismas.

2.1.1. Etapa Prehispánica.

La historia del tráfico de productos básicos y bienes culturales se remonta, en México, a los orígenes de la civilización en Mesoamérica. Los primeros reinos fundados por los olmecas en la costa de Veracruz y Tabasco, los zapotecos en el valle de Oaxaca, o los mayas en Guatemala impulsaron el tráfico de mercancías al interior de los reinos y con regiones alejadas.⁵⁷

En la época prehispánica, la actividad comercial era relevante, aún la aduana no se conocía como tal; sin embargo, resultaba extraordinaria la organización y

⁵⁷ Véase a: Enrique Florescano, *Historia General de las Aduanas en México*. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, México, D.F, 2004, pág. 17.

regulación establecida por los gobernantes de los reinos y provincias. El trueque, los sistemas de valor y medida, la reglamentación estricta de tianguis o plazas de mercadeo, el cobro de impuestos a mercaderes permitían el intercambio de productos y objetos manufacturados entre una región y otra.

El sistema tributario impuesto por las culturas dominantes en los pueblos conquistados resulto vital para la sociedad de la época prehispánica puesto que demarca el inicio de una regulación en el intercambio de bienes. Si bien, en dicha época el manejo de productos (pieles, artesanías de oro, plata, cobre, piedras preciosas, corales, jade, plumas, semillas de cacao) era de sumo valor tal como en la actualidad utilizamos billetes y monedas. El control de los objetos manufacturados y de las materias primas así como el registro y la supervisión de la entrada de las mercancías paso a ser un sistema que beneficio al comercio.

A pesar del abundante comercio existente en esta época, es de radical importancia mencionar el papel que realizaba el "*Calpixque* o recolector del tributo, a quien se le considera el más lejano antecesor del actual funcionario aduanal. El *Calpixque* tenía a su cargo recoger y registrar la cantidad exacta de productos en especie y bienes manufacturados tributados por cada pueblo o provincia, y remitirlos a México-Tenochtitlán, dónde se almacenaban en lugares específicos, bajo la custodia de funcionarios nombrados para tal efecto. Un riguroso sistema contable, del cual sobrevivió la famosa *Matrícula de Tributos*, que permitía a los

gobernantes de la Triple Alianza⁵⁸ y de cada uno de los reinos que la integraban, llevar una cuenta exacta de los bienes tributados por las provincias sometidas.”⁵⁹

La figura del Calpixque era de suma importancia para el desarrollo comercial pues sus obligaciones eran recaudar y entregar el tributo o renta imperial que por sometimiento se les exigía a las provincias conquistadas. El Calpixque no era una clase social, sino un trabajo de alto renombre porque fungía como administrador y guardián de los bienes del rey. Sin embargo, cargos con menor grado de renombre recaía en el Tequitlato, cuya función era recoger el tributo local para de esta forma enviarlo al Calpixque. De esta forma, es como la recolección de los bienes quedaba a cargo de un puñado de personas en las cuales depositaban su confianza las culturas dominantes para la correcta organización comercial que pronto paso a ser comandada por la Corona española.

2.1.2. Etapa Colonial.

El descubrimiento de América por parte de los Españoles, fue un suceso histórico que acabo con la forma de vida y organización comercial de Mesoamérica al ser conquistada y comandada por las huestes de Hernán Cortés. Las motivaciones principales que había llevado a los españoles a arriesgarse en las empresas de

⁵⁸ La Triple Alianza se formó aproximadamente en el año 1428, se encontraba conformada por: Itzcóatl (Tlatoani de Tenochtitlan), Nezahualcóyotl (Señor de Texcoco) y Totoquihuatzin (Señor de Tacuba) quienes fungían ser altos gobernantes de la Época Prehispánica en Mesoamérica con poder supremo para imponer su dominio sobre los pueblos sojuzgados.

⁵⁹ Enrique Florescano, *op cit*, pág. 18.

conquista fue la búsqueda de riquezas naturales. Mesoamérica al ser bautizada con nuevo nombre por la Corona española como la Nueva España, poseía grandes riquezas en metales preciosos, productos alimenticios, tierras y mano de obra.

Los grandes cambios que trajo consigo la colonización en México, fue regular el comercio de forma exhaustiva, de tal forma que:

“El primer paso fue dado en aquel año de 1493, cuando se ordenó el establecimiento de la Casa de Aduana, lugar donde se encontraban las mercancías de los monarcas y las que por comercio legítimo de particulares debieran cargar y descargar los navíos, teniendo en Cádiz y en La Española sus primeras sedes...Un segundo paso, más significativo y trascendente para el futuro del monopolio comercial, fue el establecimiento de la Casa de la Contratación en Sevilla, en el año de 1503, institución que habría de ejercer el exclusivismo del comercio ultramarino. Como es sabido, la Casa de la Contratación fue el primer cuerpo administrativo creado en España para cuidar los intereses del comercio en América, siendo en sus orígenes una simple casa de comercio destinada a proteger el tráfico y llevar un registro exhaustivo y sistemático de todas las transacciones.”⁶⁰

Con el paso de los años, la Casa de Contratación fue adquiriendo poder sobre el comercio de la Nueva España, pues en principio fungió ser una empresa particular de los reyes católicos hasta convertirse en una institución dedicada a administrar todo el comercio entre la metrópoli y su colonia.

⁶⁰ *Ibíd*; págs. 53-54.

Pese al poder comercial creciente de la Casa de Contratación, se puede describir que su infraestructura no aspiraba seguridad comercial puesto que estaba elaborada con adobe y tejas, lo que permitía ver que dicho lugar no tenía carácter de almacén respetable para el comercio en constante crecimiento. Sin embargo, el detonante para reforzar la infraestructura surgió a razón de los constantes ataques a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche por barcos piratas ingleses y franceses. Circunstancia que llevo a la Corona española a establecer estrictas limitaciones al comercio con los demás países.

No obstante, para alcanzar las condiciones aceptables del lugar tuvo que pasar un siglo de vida histórico “...sólo hasta el siglo XVII logró constituirse en establecimiento con el muelle de piedra ‘traída de España’ que convirtió en puerto a lo que era una ciudad en tablas.”⁶¹

Las estrictas limitaciones impuestas por España propiciaron el contrabando y la piratería. Pues el traslado de bienes de la Nueva España hacia la Corona española eran expuestos a situaciones de riesgo por atraco de las naciones en búsqueda de riquezas naturales.

La colonización comandada por los españoles sustituyó el antiguo sistema económico y administrativo de las grandes riquezas indígenas, por el sistema de impuestos de origen árabe y mediterráneo. Basándose en el sistema árabe fue como “la Corona española creó dos procedimientos fiscales para controlar el

⁶¹ *Ibíd*; pág. 60.

tráfico de mercancías y allegarse recursos para la Real Hacienda: los impuestos al comercio marítimo *almojarifazgo*⁶² y *avería*⁶³, y los impuestos al comercio terrestre *alcabalas*⁶⁴. Ambos tuvieron el propósito de fortalecer el erario estatal y de ejercer un control férreo sobre el comercio con las posesiones españolas de ultramar que, por su lejanía, corrían el riesgo de ser presa del contrabando y la piratería por parte de naciones o intereses extranjeros.”⁶⁵

Ejemplo de ello fue que, Inglaterra optó por fomentar como política oficial la piratería y el contrabando, fortaleciendo delincuentes del mar que con buen equipo marítimo robaban cargas enormes de metales preciosos extraídos de las minas de México y Perú. Con gran parte de esta riqueza financiaron su referida revolución industrial.⁶⁶

Las grandes riquezas naturales del mundo eran codiciadas por los grandes colonizadores que se encontraban en manos de la burguesía española e inglesa; en el caso de México quienes saquearon nuestras riquezas mineras fueron los españoles. Inglaterra no obstante que pugnaba por nuestras riquezas, no pudo conquistar América, pero sí conquistar África y Asia. De esta forma fue como la

⁶² *Almojarifazgo* también conocido como portazgo, era un derecho que se pagaba por los géneros o mercaderías que salían del reino, por los que se introducían en él, o por aquellos con que se comercializaba de un punto a otro de España.

⁶³ *Avería* o *Havería*, derecho que se cobraba para cubrir los haberes y demás gastos que causaban los buques de la armada que escoltaban a las flotas. La *Avería*, nace del riesgo de la navegación y por ello comparte su carácter de contrato entre particulares, traducándose en el cobro de derechos destinados a la disminución de tal riesgo.

⁶⁴ *Alcabalas*, tributo que pagaba el forastero por los géneros o mercaderías que vendía.

⁶⁵ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 18.

⁶⁶ Véase a: Arturo Ortiz Wadgymar, *Comercio Exterior de México en el Siglo XX*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2001, pág. 13.

repartición de territorios logró posicionarlos y consolidarse como potencias mundiales.

España para evitar que su oponente le robara territorio, “dictó una serie de medidas que perjudicaron a la Nueva España, prohibiendo a sus colonias el comercio con otros países y entre ellas mismas, creando con ello, un monopolio comercial exclusivo entre colonias y España. Prohibió el establecimiento de industrias, creó un sistema de flotas y realizó una irracional explotación minera.”⁶⁷

La adjudicación de sus grandes riquezas tenía que ser bien administrada, controlada y resguardada. De esta forma fue como se inició la creación de la red de aduanas y puertos marítimos, cuya finalidad era proteger su comercio del contrabando y piratería.

Con datos proporcionados por Pedro Trejo Vargas, se tiene que alrededor de 1551 en Veracruz se iniciaron las primeras instalaciones portuarias con una aduana cerrada donde eran captados todos los productos que entran al puerto, posteriormente en 1647 con el objeto de evitar la defraudación fiscal se establece en la Ciudad de México una aduana.⁶⁸ Poco a poco la conformación de redes aduaneras fueron necesarias para el intenso tráfico comercial. “Con la reforma de la estructura territorial de recaudación y su administración directa por la Real Hacienda, en 1778, se crearía una red de aduanas marítimas e interiores que

⁶⁷ Máximo Carvajal Contreras, *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa, México, 2ª. ed., 2004, pág. 58.

⁶⁸ Véase a: Pedro Trejo Vargas, *op cit*; pág. 26.

garantizaran el cobro de derechos a la circulación, como fue ratificado en la real orden del 8 de agosto de 1782.”⁶⁹

A pesar de que se tenía conformada una red de aduanas, era bien sabido que el puerto de Veracruz ofrecía el resguardo dado por el fuerte de San Juan de Ulúa pero sus condiciones físicas no permitían un estado de protección segura como se detalla:

“Con atracaderos situados en tierras insalubres, sin infraestructura urbana y comercial, sometidos a presiones de retorno por la rutina de los vientos....sus muros no eran completamente seguros a los vientos; además, los moluscos dañaban los cascos de las naves, las arenas se movían caprichosamente y la entrada a tierra debía hacerse en lanchas de menor calado. Ya en tierra, el clima era malsano, el relativo aislamiento del lugar por los médanos y Ciénegas que lo sitiaban y las enfermedades que se sucedían diezaban a la población, restringían el crecimiento urbano y hacían sólo estacionalmente habitable el puerto.”⁷⁰

Las antiguas aduanas, a pesar de que carecían de buena infraestructura, se encontraban situadas en climas extremos, sufrían de corrupción por parte de los oficiales reales quienes con astucias defraudadoras permitían la introducción de productos extranjeros, realizaban rebajas en el pago de derechos al monarca y sufrían de contrabando, el cual se facilitaba por la corrupción y por el lugar en el que México se situaba rodeado de agua. Los pagos generados por la alcabala tenían que ser cubiertos por los causantes, quienes estaban obligados a acudir y

⁶⁹ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 55.

⁷⁰ *Ibíd*; pág. 58.

pagar a los receptores, quienes debían llevar libros de registro con el detalle de lo que se cobraba diariamente a fin de rendir cuentas a los oficiales reales.

Con el fin de desaparecer las prácticas defraudatorias generadas en el comercio y la burocracia fiscal colonial que se había desarrollado por los oficiales reales y sus dependientes, se culmina en la etapa de la colonización la elaboración de instrumentos jurídicos que den fin a las hazañas de los trabajadores y comerciantes que pugnaban por el comercio ilícito.

“Ante las reglas informales de operación de las aduanas, surge a partir de 1767 la Ordenanza de Intendentes conocido como: el nuevo reglamento que contiene la Real Cédula de 18 de diciembre de 1769 y posteriormente el Reglamento de Comercio Libre publicado en 1778 y adoptado en Nueva España en 1789, en las cuales se planteaban las reglas más útiles y convenientes para: desembarazar las negociaciones, aumentar la recaudación, determinar funciones reglamentarias para los encargados de su fiscalización y dar coherencia al combate a la corrupción y el contrabando. Con las ordenanzas se establecieron mayores medidas de seguridad, un ejemplo de ello fue que la entrada de mercancías a la Ciudad de México ingresaba por la noche, como medida para proteger las mercancías de los rayos del sol, pero dadas las condiciones de inseguridad generadas en la madrugada, se estipuló que sólo podían ingresar las mercancías de ocho de la mañana a cinco de la tarde, como medida para evitar el contrabando.”⁷¹

A pesar del estricto control por mermar la situación que se suscitaba por el comercio y contrabando ilícito, sólo se generó la creación de reglas que conforme a derecho deberían de dar por terminado lo vivido en puertos y aduanas pero la

⁷¹ *Ídem*; pág. 60-79.

realidad fue que continuó manejándose un comercio insalubre al beneficio de la economía española.

La colonización española aunque supo explotar las riquezas naturales de la Nueva España, dejó el inicio de una serie de reglamentaciones como el cobro de la alcabala⁷² y una gran conformación de “once puertos habilitados al comercio exterior. Por éstos y por cualquier rada o playa, se producía de forma legal o ilegal, todo tipo de productos que no existían en México o cuyo precio era muy elevado dadas las condiciones tecnológicas e institucionales.”⁷³

La conformación de la red de aduanas iba tornando su forma en un sistema aduanero articulado con funcionarios tales como el portero, el vista y guarda mayor, administradores de alcabalas del cabildo, oficiales a cargo del almacén y un escribano. La conformación de la estructura administrativa aduanera debían llevar a cabo tareas de reglamentación, inspección de la nave, aplicación del arancel a las cargazones, evitar la defraudación fiscal y confrontación de registros que debían ser consignados en diversos libros.

Aunque la escasa protección de infraestructura aduanera no proporcionaba protección para las aduanas es de radical importancia mencionar que se comenzaban a gestar nuevos cargos laborales que protegían a las aduanas de situaciones de contrabando y piratería.

⁷² La alcabala fue el principal cobro que estableció la Corona española por la compra-venta y trueque de mercancías.

⁷³ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 113.

2.1.3. Etapa Independiente.

La decadencia del poderoso imperio español fue posible tras la situación política, económica y social por la que transitaba España. Continúas guerras europeas, mala administración, gobiernos deficientes y crecimiento de otras potencias coloniales como Inglaterra, Francia y Holanda contribuyeron a la caída del gran poderío español.

Entre los años 1821 a 1852 se elaboraron diversos acuerdos, leyes, decretos y reglas que regularan la situación de los impuestos y derechos comerciales. A partir de 1821, tras conseguir la independencia mexicana, se declaró libre el comercio, abriendo los puertos a los buques de todas las naciones pero imponiendo un régimen de prohibiciones con el primer arancel de México, cuyo propósito era aumentar la recaudación fiscal para fomentar la producción agrícola y manufacturera. “El primer documento legal del México independiente fue el Arancel⁷⁴ General Interno para los Gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio o conocidas también por Ordenanzas de Aduanas Marítimas y fronterizas, publicado el 15 de diciembre de 1821. El arancel agrupaba

⁷⁴ Arancel es un reglamento que contiene una lista alfabética de productos, denominados nomenclatura. Los productos que no se encontraban en la nomenclatura debían ser “aforados” por el vista (es decir, debía valuarlos), con el conocimiento del administrador de la aduana. El criterio para el aforo era su semejanza con los productos de la nomenclatura. Los administradores de las aduanas debían comunicar al gobierno estos aforos para “determinaciones sucesivas”; de esta forma se fueron construyendo nuevas nomenclaturas arancelarias (en ocasiones nombradas “ordenanzas”) del resto del siglo.

a los productos en diversas clases que comprendían desde alimentos hasta diferentes tipos de papel.”⁷⁵

En lo que respecta a la situación interna de México, se puede describir que era deplorable ya que poseía “territorios geográfica y políticamente accidentados, con grandes dificultades en la aduana, en donde los cargamentos se enfrentaban a los peligros una vez llegada al puerto, por la burocracia, corrupción de sus funcionarios y obstáculos al comercio...a pesar de las condiciones, México era una riqueza incalculable, tanto en metales preciosos como en todo tipo de materias primas. Por lo mismo el nuevo país era muy atractivo para las naciones más poderosas del orbe; no sólo como fuente de esas riquezas sino también como un mercado en el que existía la oportunidad de satisfacer la demanda de múltiples productos que no se fabricaban en el país, en vista del fuerte proteccionismo de los años de dominación española.”⁷⁶

México, a pesar de haberse podido independizar, abrir sus fronteras y comercio, supo con apoyo de la creación del arancel prohibir la exportación de artículos de consumo interno como el oro y la plata para permitir la importación de mercancías que en forma directa beneficiarían y fomentarían la creación de industrias, desarrollo de la agricultura y el transporte. La historia de los aranceles en este periodo paso de ser proteccionista a liberal; puesto que se protegían en primera instancia a los productos de consumo dando paso al aumento de artículos de libre

⁷⁵ Pedro Trejo Vargas, *op. cit*; pág. 28.

⁷⁶ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 111.

importación y reducción de número de productos prohibidos; es decir, los aranceles pretendían responder a las condiciones económicas, a las necesidades fiscales estimulando la economía nacional y evitando que el comercio agotará los recursos del país.

El refuerzo de las medidas de seguridad en las aduanas era estricto y complicado pero esto significaría un correcto manejo de los ingresos y egresos de productos al país. De esta forma se muestra como: “Llegada la mercancía a la aduana, se procedía a la revisión del manifiesto. Los productos que no estuvieran en este documento, o cuyo peso o cantidad fueran distintos a los declarados, caían en lo que se conocía como la ‘pena de comiso’. Era esta una multa considerablemente elevada que pendía sobre todas las operaciones de importación, tanto en la aduana de entrada como a lo largo del trayecto de la mercancía hasta su destino.”⁷⁷

Ante lo costoso y reglamentado que era el procedimiento aduanal, existía una deficiencia administrativa dentro de los procesos aduanales que era la tardanza del arreglo documental de la entrada o salida de la mercancía del país. Los procesos tardíos afectaban la seguridad aduanera, pues los propietarios de las mercancías al ver pausado su trámite aduanal propiciaban un ambiente de corrupción sobre los funcionarios para agilizar su situación comercial y no perder parte de su mercancía que por lo extremoso de los climas podía pasar a un estado en descomposición. En otro de los casos, los funcionarios aduanales exigían una

⁷⁷ *Ibíd*, pág. 113.

cuota pues al no ser recibida retardaban las revisiones para que los dueños realizaran un pago forzoso por agilizar sus trámites. De ésta forma se da cuenta que:

“El largo proceso de revisión, fechado, firma, custodia y despacho de la mercancía por parte de prácticamente todos los empleados de la aduana, resultaba aún más lento si en este proceso se hallaba que había sido abierto algún cabo, fardo, caja o bulto. En este caso, se procedía a una revisión aún más lenta...una vez que se desembarcaba la mercancía y quedaba en el edificio aduanal, pasaba a hacer su tarea el visto, quien procedía a asignarle precio o el impuesto a las mercancías. El proceso era revisado por el contador de la aduana, quien autorizaba al interesado para que realizara el pago de los derechos de la tesorería. Este pago se debía realizar en un lapso de noventa días (en ocasiones fue en 180 jornadas) siempre y cuando contará con una fianza de sujetos conocidos y abonados a toda satisfacción del administrador y contador. Si el interesado no tenía fiador, debía dejar la mercancía que amparara el pago de los derechos totales.”⁷⁸

El ambiente de corrupción desencadenó un mayor auge del contrabando, el propietario se veía obligado a violar la ley y a cometer fraude pues la actividad generaba jugosas ganancias para la población de la región, comerciantes, militares y funcionarios de la aduana.

Las aduanas, aunque en la época colonizadora eran administradas por los españoles, cabe importante mencionar que quienes las controlaban eran los ministros de haciendas y sus familiares; pero conforme transcurrió el tiempo se

⁷⁸ *Ídem*, págs. 114-115.

nombraron como funcionarios a personas que poseían inteligencia y honradez, dando paso a la destitución de empleados que no contribuían con el trabajo. A pesar de los despidos de gente incapaz de cubrir el puesto por contrataciones de gente con criterios de honradez, la situación del contrabando continuó suscitándose ante la falta de medios económicos e infraestructura, ante esto surge la necesidad de un ordenamiento que controle dicha situación con la creación de la legislación aduanera.

2.1.4. Etapa de Reforma.

La Reforma que vivió México fue una etapa en la que se suscitó un enfrentamiento entre los dos partidos políticos que había en el país: los liberales y los conservadores. En el caso de los primeros, lo que buscaban era conseguir un Estado laico y moderno sobre todo en las leyes y en la Constitución del Estado, en el caso de los conservadores lo que buscaban era mantener sus privilegios y el poder político de la iglesia.

La situación política interna y el apoderamiento de Francia por obtener la República Mexicana, dio cuenta que la situación del país continuaba en un estancamiento social con problemas económicos y conflictos tanto al interior como al exterior del país.

Dentro de ésta etapa se crearon y reformaron diversas leyes, entre éstas se encuentran: la promulgación del primer Código de Comercio en 1854, la promulgación de la Ley para la Deuda Pública y la Administración de Aduanas de 1856, la promulgación de la Constitución de 1857 y las reformas al nuevo arancel denominado Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República del 31 de enero de 1856.⁷⁹

A partir de la creación del nuevo arancel de 1856, las reformas posteriores a los aranceles se hicieron variados en los siguientes años: 1872, 1880 y 1887; la diversificación a las reformas de los aranceles trajo consigo el inicio del proceso de modernización institucional en materia aduanal. Incluso, las reformas arancelarias revelan la paulatina inserción de México al flujo mundial del comercio.

La intención de reformar el arancel de 1872, deja de forma expresa la intención de simplificar las operaciones aduanales, especificando de manera clara y ordenada el trabajo que deben desempeñar todos los protagonistas del comercio exterior: funcionarios de la aduana, remitentes, capitanes de barco y consignatarios. De aquí que el administrador de la aduana realice a ordenamientos de criterio para juzgar cuanto pueden introducir los usuarios y buques que llegan a puertos mexicanos con fines no comerciales.

Los cambios en la operatividad aduanera observados en ésta etapa fueron los siguientes: la apertura de nuevas aduanas en distintos puntos geoestratégicos,

⁷⁹ Véase a: Pedro Trejo Vargas, *op. cit*; pág. 30.

mejoras administrativas en materia de reducción de trámites, mayor atención en procedimientos de importación, mejoría en las comunicaciones y control aduanero, presencia del agente aduanal cuya figura consigue la certificación consular de las facturas de los remitentes de las mercancías extranjeras ⁸⁰, se realiza una mejoría en la estandarización de los apéndices de los aranceles, se dedican secciones a aspectos del tránsito de mercancías nacionales a través del territorio mexicano, creación y reglamentación de las aduanas de despacho, etc.

Todas las mejoras en la operatividad aduanera eran muestra de cómo la legislación mexicana se adaptaba a las condiciones demandantes que el comercio sufría a nivel internacional. “Los intercambios con el mundo surgieron por razones (liberalización arancelaria del comercio, sobrevaluación o ajuste del tipo de cambio, eliminación de las alcabalas, adelantos tecnológicos, etcétera) y no tanto por las mejoras en el funcionamiento de estas oficinas.” ⁸¹ Aunque existían cambios reformadores en las reglamentaciones legales aduaneras, el auge de corrupción y contrabando continuaba latente en las aduanas, haciéndose comunes en el siglo XIX. Las reformas arancelarias tenían como objetivo eliminar la relación extralegal e informal entre el gobierno y la sociedad creando muchas aduanas. Esto generó dos consecuencias para el sistema fronterizo. Primera, la lejanía existente entre las oficinas hacía difícil su control, lo que afectaba en su reorganización. Segunda, el costo de mantenimiento de muchas de las aduanas del país era superior a los ingresos que recaudaba. La situación que se reflejaba

⁸⁰ En el pasado, la certificación la extendía el cónsul en el puerto de salida de los productos, o en su defecto el cónsul de alguna nación amiga o comerciantes de debida reputación.

⁸¹ Enrique Florescano, *op. cit.*, pág. 145.

en las aduanas del noroeste del país era que se reflejaban fuertes caídas en sus ingresos por importación y exportación generados por el contrabando y fin de la guerra civil norteamericana.

La puesta en marcha de las últimas reformas arancelarias de los años 1880 y 1887 en la etapa de reforma dan cuenta de la intención por evitar la discrecionalidad del funcionario aduanal y fomenta un comercio exterior a través de la generación de seguridad en los procedimientos administrativos.

2.1.5. El Porfiriato.

Porfirio Díaz obtuvo la presidencia, que terminó por convertirse en dictadura, las continuas reelecciones lo mantuvieron frente al poder entre 1876 y 1911. En el Porfiriato como fue conocido dicho periodo, se logró un importante crecimiento económico debido al florecimiento de la industria e inversión en la instauración de nuevas comunicaciones ferroviarias y mejoramiento de sistemas portuarios. La introducción del ferrocarril, unió pueblos pequeños y ciudades grandes; aceleró las comunicaciones y la movilidad de las personas, logrando fomentar un mercado nacional y un comercio interno donde la mayoría de la población padecía de explotación y pobreza, como recordaremos la riqueza se encontraba en desproporción equitativa.

La integración del mercado mexicano, la expansión de las actividades productivas y el fuerte crecimiento de la economía mundial generó que el gobierno mexicano estableciera más aduanas marítimas y fronterizas.

Porfirio Díaz “tuvo éxito en su primera fase ya que logró la paz que propició el florecimiento de la inversión, el comercio y los servicios. En esta etapa el capital extranjero se disputa la nueva nación y se abren una serie de negocios que aprovecharon la mano de obra que todavía tenían régimen feudal para lograr inmensas fortunas, tanto locales como de compañías extranjeras de alta tecnología, que trajeron a México los adelantos del mundo moderno como la energía eléctrica, los ferrocarriles, la industria manufacturera, los teléfonos, los transportes motorizados, el automóvil y otros adelantos que se presentaron como milagrosos en esos años, pero quien disfrutaba de todo esto era realmente una minoría de clases acomodadas.”⁸²

El reconocimiento de los EUA en la inversión de diferentes rubros de la economía, mejoraron las principales ramas productivas del país, dando por iniciada una etapa de crecimiento económico para México donde se reprimía el contrabando con la aplicación de la ley.

El contrabando que aún permanecía renuente en la sociedad, causó que Porfirio Díaz tomara acciones de estricto control por instaurar nuevas aduanas marítimas y fronterizas en territorios despoblados. El determinismo de estas acciones se dio

⁸² Arturo Ortiz Wadgymer, *op. cit*; pág. 15.

por sentado en el “Diario Oficial de la Federación (DOF), el 19 de febrero de 1900 la creación de la Dirección General de Aduanas, con 34 aduanas a su cargo. El 17 de octubre de 1913, se firmó el decreto por el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia e impuestos federales.”⁸³

En su largo periodo como Presidente de México, Porfirio Díaz logró mejorar la infraestructura aduanera, el autor Enrique Florescano habla del emprendimiento de la modernización urbanística de puertos, dónde se apuesta a la inversión de instalaciones portuarias, muelles, aduanas, nuevas secciones aduanales en lugares despoblados para evitar el tráfico clandestino. Cabe importante mencionar que dentro de la modernización antes mencionada también el Presidente Porfirio Díaz inauguró la Aduana de México en 1884, propiciando cada vez más la apertura de México al exterior y la integración de su mercado nacional. Sin embargo, aunque las aduanas mejoraron en cuanto a infraestructura, los trámites aduanales continuaron siendo retardados.⁸⁴

En este periodo, el gobierno “se dedicó a imponer aranceles a las exportaciones de materias primas y a las importaciones suntuarias de la burguesía porfirista. Visto así no puede hablarse de un libre comercio exento de aranceles y de saqueo sin dejar nada en el país. Don Porfirio fue más sabio en cuanto a que les permitió

⁸³ Pedro Trejo Vargas, *op. cit*; pág. 32.

⁸⁴ Véase a: Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 150-151.

efectivamente que se extrajeran nuestras materias primas y fueran al exterior pero las gravó con impuestos...de esta manera es como se sientan las bases de una inserción en el sistema de la economía mundial”⁸⁵, en el que México se vuelve altamente codiciado por el imperialismo, mas ya pierde importancia Europa para volverse poco a poco dependiente de EUA. De aquí que EUA comience a insertarse en los planes de accionar de México para asegurar la parte norte del país, lo que le favorecía al país vecino.

2.1.6. Etapa Revolucionaria 1910-1922.

La Revolución Mexicana se caracterizó por los continuos enfrentamientos y rebeliones civiles a nivel interno del país. El caos nacional y el mundo en su conjunto pasaban por una crisis de inestabilidad del tejido social y político. A nivel nacional, México era devastado por una guerra civil engendrada por el descontento social. A nivel internacional, se suscitaba la Primera Guerra Mundial abarcando dentro del periodo de 1914 a 1918.

La situación interna del país se encontraba acompañada por olas de violencia entre las diferentes clases sociales a causa del antiguo régimen feudal que controlaba el poder político de la nación y que favorecía a los terratenientes con la apropiación de la tierra a su favor. El descontento de las clases sociales desatado en el periodo del Porfiriato generó una guerra civil causando inestabilidad

⁸⁵ Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit*; pág. 18-19.

económica e inseguridad social dentro del país. La mayoría de la gente explotada por la clase terrateniente que era apoyada por el gobierno termino rebelándose y generando destrucciones a la infraestructura del país.

“En lo que respecta a la administración aduanal, hubo una disminución de la renta de aduanas debido a la destrucción de los mecanismos de contención fiscal, las aduanas llevaban una contabilidad muy deficiente y con elevados índices de corrupción. La balanza comercial se mostró superavitaria debido a que había un abastecimiento de materias primas estratégicas como el petróleo, hacia el exterior.”⁸⁶

La situación económica del país traducido en declive generó que los inversionistas extranjeros retiraran su dinero de los bancos para sacarlo del país. “Debido a la crisis que trajo consigo la Revolución, y a la transformación que le impuso al país, los años en que la misma duró y aun los que le siguieron, hicieron casi imposible que se aplicara una adecuada política de comercio exterior. México siguió en materia de exportación dependiendo de los productos minerales...el 5 de julio de 1916, se publica la nueva tarifa de aranceles que aceptaba por buena la clasificación, disminuyendo los artículos de primera necesidad y aumentándolos en artículos considerados de lujo, en ella sólo se declara como producto prohibido, el opio.”⁸⁷

⁸⁶ *Ibid*, pág. 21.

⁸⁷ Máximo Carvajal Contreras, *op. cit*; pág. 98.

La condición económica fue desfavorable para la nación puesto que las afectaciones generaron una crisis altamente costosa para el país, lo que nos colocaba a nivel internacional y frente a los demás países en desventaja ante la producción de los países altamente industrializados. Por ello, que los intentos por mejorar la seguridad aduanera no fueran favorables; situaciones internas y externas del país no ayudaban a contrarrestar situaciones de contrabando y corrupción.

2.1.7. Etapa Posrevolucionaria.

El fin del movimiento revolucionario, trajo consigo en los siguientes gobiernos una aparente tranquilidad política y social; los regímenes que le sucedieron se encontraban orientados a lograr una mejor consolidación del Estado mexicano y una procuración en el mejoramiento del bienestar económico y social del país que se lograría con la adopción de una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conocida oficialmente el día 5 de febrero de 1917.

Modificada la norma suprema que regía el control del estado en México, se iniciaba una nueva etapa en la reestructuración administrativa del gobierno federal que perjudicaría en consecuencia la política fiscal y aduanera.

“Dentro de las novedades aduaneras que se experimentaron en el México posrevolucionario estuvo la creación de un régimen de excepción fiscal en ciertos puntos del país. Se trató de

los *puertos libres*, un concepto de política económica imperante en esa época en materia de eficiencia en el movimiento del comercio internacional, cuyo principio estipulaba el funcionamiento de un país determinado de un punto o almacén portuario de depósito para materias primas o mercancías diversas, importadas del exterior libre de impuestos...En México, la idea de los puertos libres se vio como una solución para reactivar el proyecto de comunicación interoceánica a través del istmo de Tehuantepec⁸⁸ poco tenían ya que hacer frente a la competencia del canal de Panamá y por las vicisitudes de la revolución. La situación política del país aún era inestable, lo que desanimaba la inversión de capital extranjero.”⁸⁹

En la década de los años 30's, el funcionamiento del sistema de aduanas del país, fue afectado ante la aplicación del manejo de la excepción fiscal que amenazaba en gran escala nuestro comercio. Posterior a ello, se inició la necesidad por implementar una política fiscal aduanera que mejorara el rubro comercial.

En el año de 1928, el implemento de una nueva política fiscal en materia aduanera surge de la sustitución de la antigua Ordenanza General de Aduanas por la Ley Aduanera vigente hasta 1° de enero de 1930, que intentó modernizar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, se dio categoría a las importaciones como definitivas o temporales, se revaloró el papel de los agentes aduanales como profesionales del comercio y su personalidad en la tramitación aduanal, se simplificaron los pago de impuestos para unificarse en una

⁸⁸ El istmo de Tehuantepec es una región de México comprendida entre los estados de Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Veracruz. Se trata de una zona muy angosta entre los dos océanos, el océano Pacífico y el océano Atlántico.

⁸⁹ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 175.

sola tarifa. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se especificó que los agentes aduanales debían ser únicamente mexicanos.

Con la continua reforma a la Ley Aduanera realizada en 1938, el gobierno mexicano daba por sentado que permitía a los habitantes de la frontera norte adquirir en el extranjero productos de primera necesidad libres del cobro de impuestos de importación. De acuerdo a las reglamentaciones, sólo productos como telas, bebidas alcohólicas y tabaco debían pagar impuestos. En la vida real, la restricción del flujo de las mercancías por ordenamientos legislativos nunca se llevó a cabo, pues el personal aduanero recibía sobornos para que personas provenientes del lado americano pudieran ingresar a territorio mexicano con artículos cuya importación no estaba permitida.

“El 18 de noviembre de 1931 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, en este último señalaba que la Dirección de Aduanas se ubicaba dentro de las Oficinas de Servicios Generales del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda.”⁹⁰ Para 1938, se crea la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM), cuyo organismo representa y defiende los intereses gremiales de los especialistas en comercio exterior: los Agentes Aduanales.⁹¹ De ésta forma se concibe un mayor enfoque al papel del

⁹⁰ Pedro Trejo Vargas, *op. cit*; pág. 33.

⁹¹ Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, A.C., *¿Qué es CAAAREM?*, Agentes aduanales federales, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.caaarem.mx/>; consultado el 23-10-2014.

agente aduanal como aquel en quién debe recaer el correcto manejo de la aduana, dando paso al estudio y vigilancia del comportamiento ético que debía tener el agente aduanal en el ejercicio de sus funciones para su contratación.

En el ámbito internacional, cabe recordar que surgió una crisis económica mundial conocida como la Gran Depresión de 1929, la cual afectó a la mayoría de los países, en el caso de México trajo consigo una caída significativa del producto interno bruto así como de las exportaciones de materias primas (1929-1932) y fue un acontecimiento que marco una alianza económico-militar entre Estados Unidos y México para garantizar el abasto de materias primas e incluso de mano de obra que requerían los norteamericanos para cubrir el inevitable conflicto bélico sucedido en la segunda guerra mundial iniciada entre 1939 y 1945.⁹²

Los años de la etapa posrevolucionaria dejaron claro que con la Ordenanza General de Aduanas, se pretendía plantear una reorganización administrativa que simplificara los trámites aduaneros pero que combatiera el contrabando. La puesta en marcha del incremento del número de aduanas y el aumento de gendarmería fiscal en las fronteras del norte y sur de México confirmó la intención de contrarrestar el contrabando.

⁹² Véase a: Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit*; pág. 26-32.

2.1.8. Estrategia de Comercio Exterior 1940-1979.

La crisis económica mundial desatada en Nueva York en 1929, repercutió en la economía mexicana; tradicionalmente era un mercado de exportación de materias primas y de importación de productos terminados. La reactivación económica se volvió en 1939, cuando estalla la segunda guerra mundial. En el caso de Europa y EUA se concentraron en producir armamento y productos para el uso de los soldados; en el caso mexicano no se contaba con un ejército grande ni con armamento o equipo moderno para la guerra, sin embargo se comenzó a producir productos que en el pasado no se importaban. El impulso bélico y la explotación de nuestro petróleo ayudo a consolidar la industria mexicana.

“México se beneficia de las exportaciones de materias primas ya que surge un fenómeno interesante, tanto Estados Unidos como Europa abandonan, por los efectos de la guerra, el mercado de bienes de consumo y su exportación especialmente hacia Latinoamérica, razón por la cual se inicia un proceso sustitutivo de importaciones y una industrialización nacional, incipiente y en mucho dependiente, que intenta cubrir ese mercado desatendido.”⁹³

México continuó con un modelo de desarrollo hacia adentro con el propósito de edificar un sector industrial para satisfacer las necesidades del mercado interno. El inicio de la política proteccionista mexicana en el periodo posrevolucionario puede situarse en 1947, cuando el gobierno mexicano comenzó a establecer

⁹³ Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit*; pág. 32-33.

restricciones cuantitativas a las importaciones y a sustituir con tarifas *ad valorem* las específicas existentes. Para impulsar la producción manufacturera nacional, se regularon precios y gravaron las importaciones con fuertes impuestos. Los argumentos en favor del desarrollo hacia adentro o de lo que se conoce como la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) puede clasificarse en argumentos de orden externo y de orden interno.

“Los argumentos de orden externo en favor de la ISI se basan en los efectos dinámicos esperados de las exportaciones. A este respecto se destacaban la inestabilidad de los precios de los productos primarios, el deterioro de los términos de intercambio de los países subdesarrollados y los déficits de la balanza de pagos. Entre los argumentos de orden interno en favor de la ISI se destacaban el desempleo, la industria naciente, la naturaleza dinámica de la dotación de recursos y la integración de la economía. En México, argumentos como los mencionados fueron utilizados durante las décadas de los cincuenta y los sesenta para aumentar las tarifas arancelarias, extenderlas a un número cada vez mayor de bienes y por último sustituirlas por restricciones cuantitativas a la importación. Así, a medida que surgían empresas nacionales o multinacionales extranjeras dispuestas a producir los bienes importados, se cerraban las fronteras para impedir la importación de dichos bienes. Los bienes de capital o los intermedios que no se producían internamente podían ser adquiridos en el exterior.”⁹⁴

El proteccionismo de la industria mexicana generó grandes cambios económicos, el alza de los precios de productos que antes no se importaban y el cobro de los

⁹⁴ Héctor Guillen Romo, *México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*. Comercio Exterior, Vol. 63, Núm. 4, Julio–Agosto 2013, pág. 34-35. Obtenido en la red: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexico-de_la_sustitucion.pdf; consultado el 22-10-2014.

fuerres impuestos a las importaciones sirvió para regular nuestros precios de productos que se cotizaban por debajo de los precios manejados por los países avanzados. La industria nacional ya producía lo que antes no podía generar, de aquí que la política proteccionista impidiera que otros países se penetraran en nuestro mercado y en la competencia de productos extranjeros.

El refuerzo de ello fue que en 1951 o 1952, (por la variación temporal existente entre los autores Pedro Trejo Vargas y Enrique Florescano) se publicó el Código Aduanero, vigente hasta 1982. Con este nuevo código se consolidaron rígidos controles, aumento continuo de las fracciones arancelarias e implementación de cuotas precisas de permisos de importación, reforzamiento de vigilancia fiscal traducido a mayor supervisión y contención aduanal.

Un ejemplo, posterior a la rígida vigilancia fiscal y aduanal se muestra con el anuncio del “Programa Nacional Fronterizo de 1961, cuyo objetivo planteado era la implementación de una política de rescate e integración económica y cultural de la frontera norte, pretendiendo frenar la fuga de divisas por medio de un mecanismo que estimulara la concurrencia a la región de los productos mexicanos. En tal virtud, la Secretaría de Hacienda otorgó a los productores del país exenciones del 1.8% del impuesto federal sobre ingresos brutos, así como rebajas del 50% en los fletes ferroviarios. La idea era convertir a la frontera en una “gran vía comercial” y en un escaparate del país hacia el exterior.”⁹⁵

⁹⁵ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 188.

Consecuencia de ello, fue que las “instituciones gubernamentales a cargo del sistema aduanero hicieron conciencia de los problemas que padecían la mayoría de las Aduanas, realizando un acercamiento al comité de la CAAAREM para que se elaborará el 12 de diciembre de 1979, un Plan para modernizar el sistema aduanal mexicano, presentado al C. Presidente de la República, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, que consistía en lo siguiente:

- a) Actualizar el Código Aduanero vigente.
- b) Dotar de edificios y equipos a las Aduanas.
- c) Simplificar los trámites aduaneros para agilizar el despacho de las mercancías.
- d) Descentralizar la Dirección General de Aduanas para elevar su eficiencia y mejorar los controles sobre las Aduanas.”⁹⁶

La situación de realce económico tenía que cubrir los rezagos del comercio, mejorando el sistema aduanero. Como recordamos el sistema aduanero ha venido adquiriendo reformas legislativas aduaneras, pero las deficiencias se encontraban latentes en la falta de infraestructura que apoyará el mejoramiento del tránsito de mercancías y resguardo del fisco. El apogeo de la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo grandes cambios económicos para México que beneficiaron el inicio de la modernización aduanera e inversión en infraestructura portuaria y aérea. Como recordaremos el papel de México en la guerra fue de carácter militar, apoyando al

⁹⁶ Eduardo Sandoval Sandoval, *Aduanas: Puertas de México. Archivos de un Agente Aduanal*. Editorial Libros para todos, México, 2005, pág. 122.

país vecino y manteniendo al ejército mexicano al frente de las operaciones aéreas en el Pacífico.

“El modelo sustitutivo de importaciones dependía fundamentalmente de la importación de los bienes de capital y de las nuevas tecnologías, mismas que servirían para la supuesta industrialización nacional. Por esta razón las importaciones siempre fueron mayores que las exportaciones y la única posibilidad para cubrir el déficit de la cuenta corriente fue mediante inversiones extranjeras directas y principalmente mediante préstamos del exterior, que fueron impidiendo que esta política fuera independiente. Posteriormente, la crisis de la deuda externa, sirvió de base para la instalación del neoliberalismo en toda América Latina y en especial en México a partir de 1982.”⁹⁷

El término de este periodo se concreta en el aumento exponencial de la deuda externa, detonante que inició el comienzo y sin fin de problemas sociales en México. El correcto camino para enfrentar los problemas que le aquejan al territorio mexicano se verán solucionados en la siguiente etapa, cuya solución se encuentra en la correcta aplicación de programas de ajuste estructural.

2.1.9. Etapa del Neoliberalismo 1980-2014.

En esta etapa el modelo sustitutivo de importaciones dejó de actuar en la economía mexicana. Aunque el modelo fue exitoso, logró proteger el desarrollo de la industria nacional, modernizando diversos sectores como el aduanero. Sin

⁹⁷ Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit*; pág. 40.

embargo, iniciados los años ochenta el modelo dejó de funcionar. El modelo económico mexicano comenzó a transformarse con la adopción de políticas neoliberales impulsadas desde el ámbito internacional por un grupo de políticos de EUA y Gran Bretaña. El nuevo modelo neoliberal planteaba que para su funcionamiento se debía confiar en la reducción de funciones sociales y económicas del gobierno y creer en el actuar del libre mercado hacia el exterior, lo que produciría bienestar para consumidores y productores.

“Las grandes potencias económicas ya planteaban la liberalización de los mercados mundiales; en la llamada ronda de Tokio, celebrada en 1979, se aprobaron diversos convenios en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio⁹⁸, conocido por sus siglas como GATT.”⁹⁹

“El lanzamiento del proyecto neoliberal en México se realizó en un momento en el que el mercado mundial planteaba nuevos requisitos. Se trataba de responder con velocidad a una demanda que exigía la reducción de los plazos de espera en el mercado y darle mayor importancia a la calidad sin descuidar los costos. Se constataba una mayor preocupación por la producción en lotes que por la producción en masa y por la innovación del producto más que por la fabricación de productos estandarizados. Las grandes empresas asumieron tales exigencias y

⁹⁸ General Agreement of Tariffs and Trade, conocido en español como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se creó en 1947 en Ginebra, Suiza. Fue suscrito por los principales países comerciales de la época: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido; entro en vigor un año después. Desde entonces ha celebrado varias rondas de negociaciones hasta alcanzar, ya desde fines del siglo XX, una dimensión de alcances mundiales, al grado que actualmente se ha transformado en el organismo que regula el comercio mundial, de ahí su nueva nomenclatura como Organización Mundial del Comercio.

⁹⁹ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 192.

las transfirieron a las denominadas “filiales maquiladoras de segunda generación”. En estas filiales se dio un proceso de modernización productiva, gracias a la incorporación de tecnologías y formas de organización del trabajo novedosas, el cambio en la administración de los recursos humanos y la transformación de las relaciones contractuales.”¹⁰⁰

Nuestro país ha visto profundas transformaciones en su modelo económico, sin embargo la crisis económica de 1980 provocó un endeudamiento del Estado con organismos financieros internacionales como el FMI. Agregado a la crisis económica por la que pasaba México se aglutina la caída de los precios del petróleo y corrupción gubernamental lo que afectó a México.

En 1982, la Ley Aduanera “justificaba su expedición en la necesidad de adoptar el sistema fiscal del país al dinamismo de la economía mundial, reducir la diversidad de impuestos y actualizar el régimen de imposición indirecta, que consistía en atribuirle confianza al contribuyente para la auto-declaración. Por tanto, se concluía en la necesidad de modernizar el sistema aduanero, para ubicarlo en el marco de la reforma fiscal que llevaba adelante el gobierno federal. La modernización aduanera era necesaria para hacer compatibles los regímenes aduaneros, sobre la base de un ordenamiento firme y sistemático, que se convirtiera en un instrumento de política económica.”¹⁰¹

¹⁰⁰ Héctor Guillen Romo, *op cit*, pág. 39.

¹⁰¹ Enrique Florescano, *op. cit*; pág. 194-195.

Para 1986, cuando México formalizó finalmente su ingreso al GATT, se adoptaron en el país varios instrumentos internacionales en materia de derecho tributario aduanero y de comercio exterior. Entre ellos destacaron el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías y la eliminación de los precios oficiales para el cálculo *ad valorem*. También se instrumentaron los códigos de conducta referentes a las políticas *antidumping*, la de obstáculos técnicos, las licencias de importación y la valoración aduanera, además de que se adecuó un mecanismo de defensa contra las prácticas desleales en materia de comercio internacional.¹⁰²

Fue así, a finales de 1989 que la revisión manual de los pedimentos empezó a ser sustituida por sistemas modernos y ágiles, primero fue la Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal (CADEPA), después la implementación del Mecanismo de Selección Aleatoria, el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y posteriormente hasta llegar a principios de la década del milenio 2000, con el actual SAAI M3, operado bajo análisis de riesgo. Como vemos en los años noventa, inicia prácticamente la materialización de la modernización del Sistema Aduanero de México como una de las revoluciones tecnológicas más importantes de la administración pública federal, pues el equipamiento, automatización y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país contribuyen a facilitar las operaciones aduaneras para que México pueda aprovechar al máximo los

¹⁰² Véase a: Enrique Florescano, *op cit*, pág. 196.

tratados comerciales que ha suscrito y sea posible evitar las prácticas de comercio desleal que todavía persisten entre algunos importadores.¹⁰³

Para 1994, la política de libre mercado trajo consigo que México se adhiriera al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Involucrados EUA, Canadá y México acuerdan la creación de una zona de libre comercio en dónde se eliminarían los obstáculos al comercio; el tránsito comercial transfronterizo de bienes y servicios debía ser de libre acceso entre los países firmantes. Sin embargo, los resultados finales de la firma del tratado comercial “dejó en claro que se otorgaron mayores ventajas a los inversionistas que a la propia economía mexicana ya que no sólo se instalaron empresas maquiladoras que aprovecharon la mano de obra barata, sino que se les exentaron impuestos y lo peor permitieron la participación de privatizaciones de todo tipo.”¹⁰⁴

La apertura comercial trilateral sólo trajo beneficio para las maquiladoras, monopolios extranjeros y privatizaciones salinistas. “Este control del comercio exterior por parte de estas grandes empresas se vio complementado con las privatizaciones de puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, en las que la inversión extranjera tuvo un gran papel al asociarse a los nuevos monopolios del transporte, manejados por las empresas ICA, Tribasa y Transportación Marítima Mexicana.”¹⁰⁵

¹⁰³ Pedro Trejo Vargas, *Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación*. Editorial Porrúa, México, 2008, pág. 156-157.

¹⁰⁴ Arturo Ortiz Wadgymar, *op. cit*; pág. 46.

¹⁰⁵ *Ibid*; pág. 67.

La mejora del comercio y sector aduanero se reflejó en diversas reformas, sin embargo, se tiene que el 25 de enero de 1993, se modifica el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el se cambia el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas, estableciendo la jurisdicción de las entonces 45 aduanas en el país.

Posterior a esta reforma, se publica el 15 de diciembre de 1995 la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la cual entra en vigor el 1° de Julio de 1997, creándose con ello el Servicio de Administración Tributaria (SAT), dependiente de SHCP, al cual queda adscrita la AGA. Si bien, el SAT es un órgano operativo de suma importancia para el país ya que tiene como facultad determinar y controlar las contribuciones fiscales así como llevar a cabo la administración de las aduanas del país.

Otra modificación que mejora el ámbito comercial y aduanal, fue perfeccionar la Ley Aduanera, la cual entró en vigor el 1° de abril de 1996. A partir de ésta última surgen varias reformas hasta tener la del 9 de diciembre de 2013, que nos rige en materia aduanera hasta nuestros días.

De acuerdo con información proporcionada por Pedro Trejo Vargas, en su escrito titulado como *Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación*, nos muestra algunas de las modificaciones importantes que la Ley Aduanera ha sufrido. El autor estima que hasta el 2 de febrero del 2006, la Ley Aduanera ha sufrido 8 modificaciones.

La reestructuración de las reformas, hacen referencia a la continua tendencia renovadora que tiene como objeto el mejoramiento de la misma por lo que para ello se muestran las siguientes modificaciones a la Ley Aduanera:

Ley Aduanera (30-Dic-1996):

- Reflejar los mecanismos que permitan valorar las mercancías de acumulación,
- Establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI),
- Reforzar los métodos para el control de los agentes aduanales y apoderados aduanales que posteriormente desaparecen, así como de sus representantes.¹⁰⁶

Ley Aduanera (1998):

- Revisar y fortalecer los mecanismos de control,
- Combatir la evasión en el pago de contribuciones,
- Cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias,
- Evitar fraude aduanero.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Véase a: Pedro Trejo Vargas, *Aduanas: Régimen...op cit*, pág. 126.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Ley Aduanera (01-Enero-2002):

- Promover la inversión y la tecnología,
- Incrementar la seguridad jurídica,
- Establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones.¹⁰⁸

Ley Aduanera (09-Dic-2013):

- Transmisión electrónica y digitalmente de los trámites aduanales como valor probatorio,
- Incorporación de nuevos mecanismos de notificación electrónica a los contribuyentes, actores logísticos y agentes aduanales por el nuevo esquema de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM),
- Reducción de tiempos para el despacho de mercancías,
- Hacer opcional el uso del Agente Aduanal por la figura del representante legal quedando derogando la figura del apoderado aduanal de las empresas,
- Eliminación del segundo reconocimiento aduanero para incluir la forma de verificación no intrusiva como Rayos X y Rayos Gama y otros medios tecnológicos,
- Demostración de la legal tenencia de una mercancía por factura electrónica o certificado digital y no por pedimento.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Véase a: Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero....*, *op cit*; pág. 35.

Las anteriores reformas a la Ley Aduanera, demuestran la evolución del comercio exterior y simplificación que se ha venido adquiriendo con el paso del tiempo, logrado obtener avances y mejoras en la operatividad aduanera en México. Las reformas aduaneras dan cuenta de la necesidad por modificar las deficiencias existentes en el ámbito jurídico aduanero.

2.1.10. Acontecimiento del 11-Septiembre-2001 en Estados Unidos.

El 11 de septiembre de 2001 (11-s), fue una fecha en la que los EUA vieron amenazado y violentado su territorio. Durante este suceso, imágenes mostradas mundialmente demostraron que el secuestro de dos aviones de línea fueron impactados causando la destrucción de las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y en uno de los ángulos del Pentágono en Washington. “Lo acontecido señaló uno de los aspectos más importantes de la globalización de las tensiones sociales y vista desde la óptica del gobierno norteamericano como un ataque terrorista, acto político o acción revolucionaria.”¹¹⁰

Los hechos ocurridos, reorientaron y aceleraron la puesta en marcha de la nueva estrategia de seguridad que debía tomar el gobierno de EUA. La necesidad por cubrir y asegurar el perímetro territorial era de suma importancia ya que la

¹⁰⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Aduanera*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Fecha 15-12-1995. Obtenida de la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>; consultada el 02-11-2014.

¹¹⁰ Ernesto López, *Escritos sobre Terrorismo*. Prometeo Libros, Argentina, 2003, pág. 11-14.

seguridad nacional se encontraba amenazada por actos terroristas. El objetivo del gobierno estadounidense era retomar el concepto de la seguridad para evitar nuevos ataques que afectarán la seguridad nacional. El intenso control de resguardo de la seguridad nacional afectó a muchos países que mantenían relaciones estrechas con EUA, en especial con los socios norteamericanos como México y Canadá, quienes mantienen cierta cercanía territorial y negocios fructíferos económicamente hablando. El tránsito de mercancías hacia territorio mexicano y canadiense, fue afectado con las medidas de seguridad que implantó EUA.

Después de los atentados terroristas, el área fronteriza “se convirtió en uno de los espacios que más ha resentido los embates de la lucha antiterrorista. Como es bien sabido, justo después de los atentados la frontera fue prácticamente cerrada, registrándose embotellamientos y retrasos que afectaron ambos lados de la frontera. De igual forma, estos eventos mostraron que la nueva tónica en la relación comercio-seguridad es que la última se impondrá a la primera.”¹¹¹ Pues al estar la seguridad en el centro de las preocupaciones estadounidenses, este tema recibe mayor atención y asignación de recursos económicos. La finalidad por reforzar su anillo de seguridad territorialmente hablando, se refleja en los altos costos designados para el mejoramiento de la seguridad nacional, reflejados en el siguiente cuadro:

¹¹¹ Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas, *El mundo desde México: Ensayos de política internacional: Homenaje a Olga Pellicer*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales; Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Estudios Internacionales; Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Internacionales, México, 2008, pág. 190.

CUADRO 3:

**ASIGNACIONES PRESUPUESTALES PARA FUNCIONES DE SEGURIDAD.
(DEFENSA Y NO-DEFENSA)**

(Millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Defensa</i>	274,873	294,495	304,882	248,555	404,908	455,908	465,871
Seguridad de la Patria	-----	-----	-----	35,373	31,182	26,537	33,259
ADM	1,357	1,851	1,548	3,882	3,265	7,286	9,568
No-proliferación nuclear	1,233	1,593	1,325	1,344	2,051	2,361	3,940
Guerra Biológica	124	288	233	2,478	1,214	4,925	6,628
Seguridad Sanitaria	2,831	3,191	3,586	4,115	4,232	5,072	5,721
Tráfico de drogas	2,196	2,764	2,405	3,019	3,411	4,048	3,973
Seguridad Energética	2,249	1,979	1,726	2,023	2,052	2,822	3,197
Contra-terrorismo	362	357	364	1,729	2,669	2,497	2,843
Crimen organizado	2,087	2,121	2,225	2,224	2,313	2,739	2,681
Total no-defensa	11,182	11,906	11,854	52,305	49,124	51,001	61,242
Interés bruto en la deuda nacional	353,511	361,998	359,508	332,537	318,149	321,566	347,890

FUENTE: National Institute of Allergy and Infectious Diseases/National Institute for Health, "Open Letter in Science Regarding NIH Biodefense Funding: Questions and Answers", 17 de marzo de 2005, Center for Disease Control, CDC and Prevention. Budget Report Summary. Fiscal Year 2006 (2005), Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos: Appendix: Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 1999-2001 (2001), Appendix: Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 2002-2005 (2005) y Budget of the U.S. Government. Fiscal Years 2006 (2005), en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 56-57.

Con base en datos del Instituto Nacional de la Salud de EUA¹¹², se presenta en el recuadro anterior los gastos de defensa que ha realizado EUA entre los años 1999

¹¹² Véase a: National Institute of Allergy and Infectious Diseases/National Institute for Health, "Open Letter in Science Regarding NIH Biodefense Funding: Questions and Answers", 17 de marzo de 2005, Center for

y 2005, logrando percibirse un marcado incremento en el presupuesto destinado a la defensa. Los gastos para la defensa casi logran duplicarse pasando de 274,900 millones de dólares (mdd) en el año 1999 a 465,900 mdd en el año 2005.

“En este ambiente donde domina el tema de la seguridad hay un reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación e integración de las estrategias para la administración de los flujos transfronterizos. Bajo esta visión hubo un acercamiento por parte de Estados Unidos al gobierno de México para iniciar programas y acciones específicos de coordinación para combatir en forma efectiva las amenazas reales a la seguridad. Sin embargo, ‘la coordinación’ significa distintas cosas para los dos países. Mientras que para México la mayor coordinación se plantea como una necesidad y una oportunidad para cubrir rezagos en la frontera, para Estados Unidos la frontera sur es un punto muy vulnerable de internación de terroristas, sin olvidar el tránsito ilegal de mercancías, principalmente drogas, y el ingreso indocumentado de personas.”¹¹³

La rigurosa legislación con la que actúa EUA para proteger sus zonas fronterizas del Sur se mostró latente después de los atentados terroristas del 11-s. Las amenazas externas que vulneraron al país, reactivaron el recrudescimiento de la legislación estadounidense basada en la estrategia de seguridad nacional que

Disease Control, CDC and Prevention. Budget Report Summary. Fiscal Year 2006 (2005), Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos: Appendix: Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 1999-2001 (2001), Appendix: Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 2002-2005 (2005) y Budget of the U.S. Government. Fiscal Years 2006 (2005), en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 56-57.

¹¹³ *Ibid*, pág. 191.

establecía mantener resguardada las fronteras para evitar ser vulnerados por actos terroristas.

Derivado de los actos terroristas, se intensificaron las medidas de seguridad para controlar los flujos de inmigrantes ilegales y cruce de drogas. El aumento de seguridad fronteriza se reflejó con la puesta en marcha de la construcción de un largo muro fronterizo, instalación de tecnología en puntos estratégicos, extrema vigilancia policial con apoyo de patrullas fronterizas, extremas medidas de control en aeropuertos, puertos marítimos y aduanas, extremo control de migrantes basado en la detención y deportación de inmigrantes.

La securitización de los flujos transfronterizos de EUA afectó en gran medida a México, pues las revisiones significaban ser más minuciosas conllevando al lento traslado de personas y retraso en la entrada y salida de mercancías, lo que afectaba al desarrollo comercial y económico de México.

La frontera sur de EUA ha sido el punto a estudiar dentro de las estrategias tomadas por el país vecino, pues el gobierno norteamericano considera que su seguridad nacional puede ser amenazada por la escasa seguridad existente entre las franjas fronterizas que dividen a México y EUA. Motivo por el que existe un incremento en el presupuesto económico designado para la seguridad de las fronteras mostrado en el siguiente cuadro:

CUADRO 4:

EUA: PRESUPUESTO DE SEGURIDAD EN FRONTERAS Y TRANSPORTE ANTES Y DESPUÉS DEL 11-SEP-2001.

(Millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Seguridad en fronteras y transporte.	5,743	6,835	5,667	10,816	12,160	13,508	14,642	16,099
Control estado-unidense de fronteras y aduanas.	3,440	3,913	3,211	4,933	5,294	5,997	6,416	6,725
Servicio de Migración y fortalecimiento de aduanas.	2,201	2,922	2,306	2,206	2,218	3,669	3,854	5,364
Administración de Seguridad del Transporte*	120	0	150	3,677	4,648	4,578	5,405	5,561
Guardia Costera.	2,929	3,114	3,555	4,129	4,376	5,084	5,166	5,642

*Las cifras para 1999-2001 reflejan las salidas presupuestarias de la aviación civil.

FUENTE: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos: Appendix Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 2002-2005 (2005), y Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2006 (2005); Departamento de Seguridad de la Patria: The Budget for Fiscal Year 2004 (2004), y The Budget for Fiscal Year 2006 (2006), en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 57.

Con base en datos recabados por la oficina Ejecutiva del Presidente de EUA: Appendix Budget of the U.S. Government¹¹⁴, se demuestra que los gastos en la seguridad fronteriza y de transportes representan casi la mitad del presupuesto de seguridad de la patria. En el año 2005, el gasto para la seguridad de la patria fue

¹¹⁴ Véase a: Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos: Appendix Budget of the U.S. Government, Fiscal Years 2002-2005 (2005), y Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2006 (2005); Departamento de Seguridad de la Patria: The Budget for Fiscal Year 2004 (2004), y The Budget for Fiscal Year 2006 (2006), en Alejandro Chanona Burguete y Yadira Gálvez Salvador, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pág. 57.

de 33,300 mdd, por lo que en el mismo periodo, el gasto para la seguridad en fronteras y transporte fue de 14,600 mdd. En el caso de los gastos de control estadounidense de fronteras y aduanas se refleja un notable aumento entre 2002 y 2006, al pasar de 4,900 mdd a 6,700 mdd.

Los gastos monetarios que EUA destina para cubrir los rezagos fronterizos no significan ser los mismos recursos económicos que México destina para la seguridad de sus fronteras. Los datos cuantitativos del recuadro y las inversiones en los mecanismos de cooperación acordados con México y que serán posteriormente explicados más adelante, evidencian que el gobierno mexicano trabaja a favor de los intereses de EUA. México depende del accionar político y de los recursos económicos de EUA para reforzar el resguardo de la seguridad nacional del país.

2.1.11. Actualidad en Materia Aduanera.

Posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 suscitados en Estados Unidos, México acordó con el país vecino e incluso con Canadá mecanismos de cooperación más formales, medidas y acciones para mejorar la seguridad fronteriza reflejadas en la: Asociación Aduanera Comercial contra el Terrorismo conocida (*C-TPAT por sus siglas en inglés*), iniciada en noviembre del 2001; Alianza para la Frontera México-Estados Unidos, establecida el 22 de marzo de 2002; Plan de Acción para la Cooperación sobre seguridad Fronteriza, firmado

el 20 de febrero de 2004; Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), acordada el 23 de marzo de 2005; Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida (IM), firmado el 01 de diciembre de 2008; Acuerdo de Reconocimiento Mutuo en materia aduanera, firmado el 19 de octubre del 2014.

Los mecanismos de cooperación, que Estados Unidos mantiene con sus vecinos, radica en crear una frontera perimetral o burbuja de seguridad más alejada de su territorio en la que se instauren controles fronterizos tecnificados, intensivos y en lo posible, no obstructivos. Todas estas acciones serán posteriormente explicadas en el tercer capítulo, por lo que sólo es de gran importancia la mención.

Respecto a las acciones que resultaron más sobresalientes implementadas por las autoridades competentes mexicanas en materia aduanera, resulta importante mencionar el Plan de Modernización de Aduanas 2007- 2012, lo que refleja las acciones que el gobierno federal ha implementado para constituir uno de los sistemas aduaneros modernos. Actualmente, el gobierno de Enrique Peña Nieto se encuentra trabajando en el Plan Nacional de Desarrollo, derivado de este el Plan de Modernización de Aduanas 2013-2018 del cual no trataré por no encontrarse finalizadas las evaluaciones en materia aduanera.

2.2. Las operaciones del Comercio Exterior.

El comercio exterior de México ha crecido notablemente en las últimas décadas. Las constantes modificaciones en las economías mundiales han permitido que México se logre insertar en el modelo económico mundial. Recordaremos que a partir de 1982, se adoptó un sistema basado en la apertura comercial, minimizando la figura del gobierno en la economía. Planteamiento que es reforzado en 1994 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los posteriores a este.

El hecho de que México cuente con la mayor cantidad de tratados internacionales permite tener una ventana de oportunidad única para una mejor competitividad comercial y económica. El aumento de tratados comerciales firmantes, forjó y sigue aumentando las exportaciones e importaciones de México, aunque en ocasiones las cifras se muestren con altibajos.

La globalización de la economía mundial ha sido detonante para la existencia de un mayor intercambio de bienes y servicios entre los países. Con la ubicación geográfica que posee México y el gran número de aperturas comerciales que se han adquirido con otros países, se ha logrado que en el periodo que va del 2010 al 2014, las importaciones y exportaciones mantengan un continuo crecimiento, como se muestra en la siguiente información:

CUADRO 5: BALANZA DE PAGOS DE MÉXICO 1994, 2000-2013.

México: Balanza de Pagos, 1994, 2000 - 2013
(millones de dólares)

Concepto	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo de la Cuenta Corriente	-29,662.0	-18,752.4	-17,752.5	-14,841.6	-8,338.0	-7,007.1	-8,955.9	-7,795.3	-14,658.1	-20,194.3	-8,286.8	-4,067.0	-12,756.2	-15,262.5	-19,414.2
Ingresos	78,371.7	192,876.0	186,166.4	188,177.7	196,918.5	226,548.1	257,381.3	297,842.2	323,713.7	343,685.5	273,249.7	346,529.0	399,306.4	423,509.8	422,699.0
Egresos	108,033.7	211,628.4	203,919.0	203,019.3	205,256.5	233,555.2	266,337.3	305,637.5	338,371.8	363,879.8	281,536.6	350,596.0	412,062.5	438,772.3	442,113.2
Saldo de la Balanza Comercial	-18,463.7	-8,337.1	-9,616.7	-7,632.9	-5,779.4	-8,811.1	-7,586.6	-6,133.2	-10,073.7	-17,260.7	-4,681.4	-3,008.7	-1,409.5	18.3	-2,803.7
Exportación de mercancías	60,882.2	166,120.7	158,779.7	161,046.0	164,766.4	187,998.6	214,233.0	249,925.1	271,875.3	291,342.6	229,703.6	298,473.1	349,433.4	370,769.9	369,389.0
Petroleras	7,619.5	16,124.3	13,191.0	14,823.5	18,597.2	23,663.1	31,888.6	39,016.8	43,013.8	50,635.4	30,831.3	41,693.4	56,443.4	52,955.8	51,383.1
No Petroleras	53,262.7	149,996.4	145,588.8	146,222.5	146,169.2	164,335.5	182,344.4	210,908.3	228,861.5	240,707.2	198,872.2	256,779.7	292,990.0	317,814.1	318,005.9
Agropecuarias	3,037.5	4,752.5	4,435.3	4,196.0	5,022.5	5,666.5	5,981.1	6,835.9	7,415.0	7,894.6	7,725.9	8,610.4	10,309.5	10,914.2	10,879.9
Extractivas	382.0	496.4	386.2	367.2	496.4	900.8	1,167.7	1,320.6	1,737.1	1,931.0	1,447.9	2,424.0	4,063.5	4,906.5	4,710.3
Manufacturas	49,843.2	144,747.6	140,767.2	141,659.4	140,650.3	157,768.2	175,195.6	202,751.8	219,709.4	230,881.6	189,698.4	245,745.3	278,617.1	301,993.4	302,415.6
Importación de mercancías	79,345.9	174,457.8	168,396.4	168,678.9	170,545.8	196,809.7	221,819.5	256,058.4	281,949.0	308,603.3	234,385.0	301,481.8	350,842.9	370,751.6	372,192.7
Bienes de consumo	9,510.4	16,690.5	19,752.0	21,178.4	21,509.0	25,409.0	31,512.9	36,901.0	43,054.5	47,940.7	32,828.1	41,422.7	51,790.2	54,272.4	55,100.6
Bienes intermedios	56,513.7	133,637.3	126,148.8	126,508.1	128,831.5	148,803.7	164,091.1	188,632.5	205,295.5	221,565.4	170,911.7	229,812.4	264,020.2	277,911.1	278,399.2
Bienes de capital	13,321.7	24,129.9	22,495.7	20,992.5	20,205.3	26,215.5	30,524.9	33,599.0	39,097.1	30,645.2	30,246.7	35,032.4	38,568.1	38,692.9	38,692.9
Saldo de la Balanza de Servicios	-14,980.1	-17,409.3	-17,473.8	-17,477.2	-18,159.2	-16,958.6	-23,506.8	-27,611.0	-30,989.3	-28,402.3	-25,198.2	-22,595.2	-34,320.2	-37,839.7	-38,758.7
Balanza de servicios no Factoriales	-2,609.1	-2,680.7	-3,892.8	-4,700.7	-5,215.7	-5,985.0	-6,508.7	-7,295.6	-7,628.2	-8,215.0	-10,043.1	-9,943.7	-14,136.1	-14,017.6	-14,155.8
Balanza de Servicios Factoriales	-12,371.0	-14,728.6	-13,581.0	-12,776.5	-12,943.5	-10,973.5	-16,998.2	-20,315.4	-23,361.2	-20,187.3	-15,155.1	-12,651.6	-20,184.1	-23,822.1	-24,602.8
Ingresos por servicios no factoriales	10,312.4	13,742.0	12,685.0	12,757.2	12,605.8	13,950.0	16,302.3	17,661.6	18,216.4	18,216.4	15,095.8	15,621.2	16,152.6	16,817.5	16,970.6
Viajeros Internacionales	6,363.5	8,294.2	8,400.6	8,858.0	9,361.7	10,795.6	11,803.4	12,176.6	12,919.0	13,369.7	11,512.7	11,991.7	11,868.8	12,739.4	13,021.4
Otros servicios	3,948.9	5,447.8	4,284.4	3,899.2	3,246.8	3,154.4	4,332.4	4,125.8	4,742.5	4,846.7	3,583.1	3,629.5	4,283.8	4,078.1	3,949.2
Egresos por servicios no factoriales	12,921.5	16,422.7	16,577.9	17,457.9	17,824.2	19,935.0	22,644.5	23,597.9	25,289.7	26,431.4	25,138.9	25,564.9	30,288.7	30,835.1	31,126.4
Fletes y seguros	2,639.8	5,006.4	4,643.1	4,407.8	4,492.9	5,450.2	6,494.0	7,417.7	8,297.0	10,000.3	7,509.8	8,723.2	10,225.0	9,725.6	9,716.5
Viajeros Internacionales	5,337.7	5,499.1	5,701.9	6,059.7	6,253.3	6,959.0	7,600.4	8,108.3	8,461.6	8,567.7	7,207.3	7,254.9	7,831.9	8,448.7	8,595.4
Otros servicios	4,943.9	5,917.2	6,232.9	6,990.5	7,078.0	7,525.7	8,550.1	8,072.0	8,531.2	7,863.4	10,421.8	9,586.7	12,231.8	12,660.8	12,814.6
Ingresos por servicios factoriales	3,355.5	5,989.9	5,341.7	4,070.8	3,905.8	5,757.0	4,818.5	5,578.1	7,664.2	8,529.6	6,797.2	10,811.9	10,568.6	13,154.1	14,062.7
Intereses	2,699.6	5,024.5	4,074.7	2,835.3	2,342.8	2,211.3	2,719.3	4,431.2	6,217.7	6,127.7	4,252.9	3,387.6	3,474.7	2,671.0	2,663.2
Otros	655.9	965.4	1,267.0	1,235.5	1,563.0	3,545.7	2,099.2	1,147.0	1,446.5	2,402.0	2,544.3	7,424.2	7,093.9	10,483.1	11,399.4
Egresos por servicios factoriales	15,726.5	20,718.4	18,922.7	16,847.3	16,849.3	16,730.5	21,816.6	25,893.6	31,025.3	28,716.9	21,952.3	23,463.4	30,752.7	36,976.3	38,665.5
Intereses	11,806.9	13,694.9	12,693.2	11,966.1	11,949.9	11,600.6	12,694.8	14,730.5	16,922.2	16,763.2	12,886.2	14,160.7	17,688.4	20,296.1	20,664.9
Otros	3,919.6	7,023.6	6,229.5	4,881.2	4,899.4	5,129.9	9,121.8	11,163.1	14,103.1	11,953.7	9,066.1	9,302.7	13,064.3	16,680.1	18,000.6
Transferencias del exterior	3,821.7	7,023.3	9,360.0	10,303.7	15,637.7	18,842.6	22,194.1	26,036.5	26,512.7	25,596.9	21,653.2	21,622.8	23,151.8	22,768.3	22,276.8
Remesas familiares	3,474.7	6,572.7	8,895.3	9,814.4	15,138.7	18,331.7	21,688.3	25,566.8	26,058.8	25,145.0	21,306.3	21,303.9	22,803.0	22,438.3	21,941.0
Otras	346.9	450.6	464.7	489.2	499.1	510.8	505.8	469.7	453.9	452.0	346.9	318.9	348.8	330.0	335.8
Transferencias al exterior	39.8	29.4	21.9	35.2	37.1	80.0	56.6	87.7	107.7	128.2	60.4	85.9	178.2	209.4	128.6
Transferencias netas	3,781.9	6,993.9	9,338.0	10,268.5	15,600.6	18,762.5	22,137.5	25,948.9	26,405.0	25,468.7	21,592.8	21,536.9	22,973.6	22,558.9	22,148.2
Cuenta de Capital	14,975.6	20,057.0	28,433.2	23,548.5	23,033.1	15,923.1	12,380.3	7,195.1	22,381.6	33,053.9	17,078.9	46,526.6	51,152.6	54,644.9	47,851.9
Pasivos	20,645.6	12,957.9	32,267.8	19,704.9	21,953.0	28,495.7	36,317.2	22,001.5	64,755.7	40,895.5	35,169.4	92,420.1	61,881.1	88,684.0	101,565.3
Endeudamiento ¹	7,814.7	-5,714.9	1,242.5	-4,217.2	2,418.8	876.9	5,530.2	-4,205.6	25,087.1	9,887.3	10,032.8	45,428.5	13,075.3	14,357.5	31,011.5
Inversión extranjera total	12,830.9	18,672.8	31,025.3	23,922.1	19,534.3	27,618.8	30,787.0	26,207.2	39,668.6	31,008.2	25,136.6	46,991.6	48,805.7	74,326.5	70,553.8
Directa	10,972.5	18,301.7	30,002.9	23,997.1	18,897.9	25,091.3	24,740.7	20,888.6	32,339.7	28,578.0	17,502.5	23,491.2	23,720.2	17,809.9	20,333.2
De cartera	1,858.4	371.1	1,022.4	-75.0	636.4	2,527.6	6,046.3	5,318.5	7,328.9	2,430.2	7,634.1	23,500.4	25,085.6	56,516.6	50,220.6
Mercado accionario	4,083.7	446.8	151.0	-103.6	-123.3	-2,522.2	3,352.9	2,805.2	-482.1	-3,503.3	4,155.3	373.1	-6,565.9	9,876.7	7,883.6
Mercado de dinero	-2,225.3	-75.7	871.4	28.6	759.7	5,049.8	2,693.4	2,513.4	7,811.0	5,933.5	3,478.8	23,127.3	31,651.5	46,639.9	42,337.0
Activos	-5,670.0	7,099.0	-3,834.6	3,843.6	1,080.0	-12,572.5	-23,936.9	-14,806.5	-42,374.2	-7,841.6	-18,090.5	-45,893.5	-10,728.5	-34,039.1	-53,713.4
Errores y omisiones	-3,705.0	1,519.7	-3,355.6	-1,617.2	-5,257.3	-4,857.8	3,740.1	-402.6	2,562.4	-5,421.6	-3,458.2	-19,780.1	-9,958.8	-18,659.6	-10,644.1
Ajustes por valoración	-2.0	2.7	0.0	-14.4	-13.2	-3.2	-8.2	-13.7	-25.2	-12.1	-63.0	-79.2	-44.3	-317.2	1,095.5
Variación de la reserva internacional neta	-18,389.3	2,821.5	7,325.0	7,104.1	9,450.9	4,061.4	7,172.6	-989.2	10,311.1	7,450.2	5,396.8	22,758.7	28,878.9	21,039.9	16,698.1
Reservas Internacionales Netas	6,148.2	33,554.9	40,879.9	47,984.0	57,434.9	61,496.3	68,668.9	67,679.7	77,990.8	85,441.0	90,837.8	113,596.5	142,475.5	163,591.8	176,578.7

n.d.: No disponible.

NOTA: Los niveles agregados pueden no coincidir con la suma de sus componentes debido al redondeo.

(-) El signo negativo significa egreso de divisas.

1/ Incluye endeudamiento de Banca de Desarrollo, Banca Comercial, Banco de México, Sector Público no Bancario y Pídregas. En la versión anterior, este rubro consideraba los pasivos por préstamos y depósitos.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

Fuente: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. *Indicadores Macroeconómicos 1980-2013 (Históricas)*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Obtenida de la red: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm; consultado el 05-11-2014.

Con datos obtenidos de la Cámara de Diputados de H. Congreso de la Unión¹¹⁵, se observa en el recuadro anterior que entre los años 1994-2013 de la Balanza Comercial de México existe un notable crecimiento sostenido en las exportaciones e importaciones. Las ganancias económicas inician una vez firmado el TLCAN,

¹¹⁵ Véase a: Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. *Indicadores Macroeconómicos 1980-2013 (Históricas)*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Obtenido de la red: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm; consultado el 05-11-2014.

pero las pérdidas económicas se visualizan posteriormente en los años 2001 y 2008. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis económica del 2008, dejaron no sólo grandes rezagos en la economía mexicana sino grandes aseveraciones económicas a nivel mundial.

CUADRO 6:

Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías, 2013

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	Exportadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual	Orden	Importadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual
1	China	2209	11.7	8	1	Estados Unidos	2329	12.3	0
2	Estados Unidos	1580	8.4	2	2	China	1950	10.3	7
3	Alemania	1453	7.7	3	3	Alemania	1189	6.3	2
4	Japón	715	3.8	-10	4	Japón	833	4.4	-6
5	Países Bajos	672	3.6	3	5	Francia	881	3.6	1
6	Francia	580	3.1	2	6	Reino Unido	855	3.5	-5
7	Corea, República de	560	3.0	2	7	Hong Kong, China	822	3.3	12
8	Reino Unido	542	2.9	15		importaciones definitivas	141	0.7	4
9	Hong Kong, China	536	2.8	9	8	Países Bajos	590	3.1	0
	exportaciones locales	20	0.1	-11	9	Corea, República de	516	2.7	-1
	reexportaciones	516	2.7	10					
10	Rusia, Federación de	523	2.8	-1	10	Italia	477	2.5	-2
11	Italia	518	2.8	3	11	Canadá a	474	2.5	0
12	Bélgica	469	2.5	5	12	India	466	2.5	-5
13	Canadá	458	2.4	1	13	Bélgica	451	2.4	3
14	Singapur	410	2.2	0	14	México	391	2.1	3
	exportaciones locales	219	1.2	-4	15	Singapur	373	2.0	-2
	reexportaciones	191	1.0	5		importaciones definitivas	182	1.0	-9
15	México	380	2.0	3					
16	Emiratos Árabes Unidos b	379	2.0	9	16	Rusia, Federación de a	343	1.8	2
17	Arabia Saudita, Reino de	376	2.0	-3	17	España	339	1.8	0
18	España	317	1.7	7	18	Taipei Chino	270	1.4	0
19	India	313	1.7	5	19	Turquía	252	1.3	6
20	Taipei Chino	305	1.6	1	20	Emiratos Árabes Unidos b	251	1.3	11
21	Australia	253	1.3	-1	21	Tailandia	251	1.3	0
22	Brasil	242	1.3	0	22	Brasil	250	1.3	7
23	Suiza	229	1.2	1	23	Australia	242	1.3	-7
24	Tailandia	229	1.2	0	24	Malasia	206	1.1	5
25	Malasia	228	1.2	0	25	Polonia	205	1.1	3

Fuente: Organización Mundial del Comercio. *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*. Obtenida de la red: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2014_s/its2014_s.pdf; consultado el 05-11-2014.

De acuerdo con cifras obtenidas de la Organización Mundial del Comercio¹¹⁶, se observa en el recuadro anterior un listado de los países que poseen mayores

¹¹⁶ Véase a: Organización Mundial del Comercio. *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*. Obtenida de la red: http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/its2014_s/its2014_s.pdf; consultado el 05-11-2014.

cifras de exportación en el año 2013. Los países con mayores índices de exportación fueron China, EUA y Alemania. No obstante, de encontrarse México en el lugar número quince de la tabla de los países exportadores de mercancías a nivel mundial, se determina que México continúa en la lucha por mantener sus exportaciones puesto que abarca un lugar dentro del listado de los países con mayores índices de exportación. En el caso de las importaciones, quienes se encuentran a la cabeza de los tres primeros lugares son EUA, China y Alemania. En el caso de México, se encuentra en el lugar número catorce de la tabla de importadores mundiales de mercancías.

2.3. Ley Aduanera.

La Ley Aduanera dentro de sus establecimientos legales, es la encargada de regular la entrada y salida de mercancías al territorio nacional y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.

Se encuentra establecida por 203 Artículos, los cuales se encuentran distribuidos en nueve titulados, de los que se derivan capitulados y secciones.

2.3.1. Distribución de las Aduanas de México.

La totalidad de las aduanas de México se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

CUADRO 7:

DISTRIBUCIÓN DE LAS ADUANAS DE MÉXICO.			
MARÍTIMAS:	FRONTERIZAS:		INTERIORES:
	NORTE	SUR	
17	19	2	11
TOTAL: 49 ADUANAS.			

Fuente: Elaboración Propia con base en el Servicio de Administración Tributaria, *Aduanas de México*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm; consultado el 03-11-2014.

Los datos mostrados en el recuadro anterior obtenidos por el Servicio de Administración Tributaria¹¹⁷, muestran el número total de las 49 aduanas con las que México cuenta para el resguardo de la seguridad fiscal, protección a la seguridad nacional, operatividad aduanera traducida en el control de bienes y personas. El número de aduanas situadas en puntos geoestratégicos del territorio mexicano, demuestran la mala distribución aduanera existente a lo largo y ancho de la nación.

¹¹⁷ Véase a: Servicio de Administración Tributaria, *Aduanas de México*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm; consultado el 03-11-2014.

La distribución aduanera que observamos en el Mapa 1, nos permite percibir la existencia de un mayor número de aduanas establecidas al norte que a cualquier otro lado opuesto dentro del territorio mexicano. Al norte existen diecinueve aduanas fronterizas y al sur sólo hay dos aduanas que son escasas e insuficientes para mantener resguardada la seguridad nacional. El menor número de aduanas existentes en el sur, deja entre ver la vulnerabilidad frente a los riesgos y amenazas que pudiera enfrentar el país del exterior. La disparidad de aduanas ubicadas entre el norte y sur de México, demuestra la injerencia del poder norteamericano ejercido sobre México pues el interés nacional de EUA sólo radica en reforzar las fronteras mexicanas para cubrir su zona o anillo de seguridad.

**MAPA 1:
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS DIFERENTES ADUANAS.**



Fuente: Comercio Internacional. Obtenida de la red: http://icimarlenps.mex.tl/1265673_Inicio.html; consultada el 03-11-2014.

Resulta de forma visible en la imagen del Mapa 1, cuya obtención fue conseguida de la red, que la distribución de las aduanas geográficamente hablando se encuentran en un estado deplorable ya que existen puntos por los cuales se podría infiltrar la delincuencia organizada, tráfico de drogas, contrabando y lugares que ponen en riesgo la operatividad aduanera de nuestro país.

En el recuadro siguiente se muestran fotografías de las aduanas del norte ubicadas en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y las aduanas del sur de Ciudad Hidalgo y Subteniente López. El objetivo de las imágenes es observar el diseño e infraestructura que poseen las aduanas del norte y sur de México, no existiendo diferencia física entre las aduanas.

CUADRO 8:





NUEVO LAREDO:

FUENTE: Asociación Mexicana de Agentes de Carga, A.C., *Aduanas Terrestres Fronterizas*, AMACARGA. México. Obtenida de la red: <http://amacarga.mx/aduanas-terrestres-fronterizas.html>, consultado el 11-03-15.

2.3.2. Funciones de las Aduanas de México.

Pedro Trejo Vargas ha realizado un importante análisis en el que fundamenta de forma ampliada las funciones que realizan las aduanas de México, encontrándose las siguientes:

“1. De *facilitación*. De las operaciones de comercio exterior y de los programas de fomento al comercio exterior. Esta función es prácticamente nueva en nuestro país y ha cobrado una gran importancia en la aduana moderna, ya que los importadores y exportadores exigen

eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo económico que representa la tardanza en el despacho aduanero y por el costo del almacenaje de las mercancías, la acumulación de inventarios, así como por la planeación de “justo a tiempo” con el que se manejan infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar; incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías. El equipamiento y la utilización de tecnología de punta en las aduanas del país actualmente contribuyen con la función de facilitación de las operaciones aduaneras. De esta manera la tendencia es que la aduana mexicana se convierta en una aduana automatizada en la que deje de utilizar papeles y aplique los principios de certificación así como del *justing time*.

2. De *recaudación*. De los impuestos al comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y de las cuotas compensatorias, así como de la aplicación de exenciones y franquicias que correspondan en el pago de impuestos de importación y exportación.

3. De *fiscalización*. Del cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y de las normas oficiales mexicanas (NOM'S), así como del uso de las mercancías en los regímenes aduaneros suspensivos en el pago de los impuestos al comercio exterior.

4. De *verificación*. De los certificados de origen de mercancías, del valor en aduana de las mercancías, y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

5. De *prevención*. De las infracciones y delitos aduaneros, y de la aplicación de las sanciones correspondientes, del tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, del tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y de actos de terrorismo. La aduana moderna tiene la característica de ser una aduana inteligente que permita prevenir y detectar mediante sistemas electrónicos y tecnología de punta conductas ilícitas que constituyen prácticas de fraude aduanero o de contrabando, ya

sea técnico (documentado) o bronco (sin documentos), que perjudican a los diversos sectores industriales del país y en conjunto a la economía nacional.

6. De *estadística*. Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que se reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.

7. De *respeto a los Derechos Humanos*. Debemos señalar que una aduana moderna debe realizar sus funciones con pleno respeto y apego al principio de legalidad, a los derechos humanos reconocidos en la Declaración de los Derechos Humanos, adoptada por los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De esta manera, la revisión de pasajeros internacionales y transmigrantes que ingresan al territorio nacional o salen del mismo por vía terrestre, marítima o aérea, así como los transportistas, importadores, exportadores, y todos los usuarios de las aduanas, deben ser tratados con especial respeto a los derechos de las personas por los servidores públicos de las aduanas, debiendo realizar éstos su labor de manera amable, honesta y transparente, pues no podría hablar de una aduana moderna si la misma no respeta los derechos humanos.¹¹⁸

Los fundamentos anteriormente citados sirven para dar a conocer al lector las funciones que realizan las aduanas. Sin embargo, aunque se detalla cada una de las funciones, en la vida real no se aplican de la misma forma, tal es el caso de la facilitación de las operaciones de comercio con el exterior. El crecimiento de nuestro comercio exterior está por arriba de la velocidad en la implementación de la modernización de las aduanas.

¹¹⁸ Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero....*, op cit; pág. 120-121.

Las operaciones comerciales de México aún poseen grandes estragos por falta de eficacia y facilitación en las operaciones aduaneras. Incluso falta adoptar procesos automatizados bajo estrategias compartidas a corto plazo para agilizar nuestro comercio.

El equipamiento y la utilización de tecnología de punta es un plan en proceso de desarrollo para su implementación en México puesto que pocas aduanas cuentan con tecnología variada. Sólo por mencionar las aduanas contempladas dentro del Proyecto Aduana Modelo, tema del cual ahondaré más adelante, requiere variado equipamiento tecnológico. Las aduanas aún carecen de herramientas tecnológicas variadas para reforzar la seguridad de posibles actos de evasión fiscal, contrabando, tráfico de mercancías y personas.

2.3.3. Legislación Aduanera de México en Materia del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La Ley Aduanera, en el Artículo 4º segundo apartado establece que deberán las personas que operen o administren puertos de altura, aeropuertos internacionales o presten los servicios auxiliares de terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, a cumplir con los lineamientos que determinen las autoridades aduaneras para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscal y de las mercancías de comercio exterior. Igualmente, el mismo precepto señala que se encuentran obligadas a adquirir, instalar, dar mantenimiento y poner a disposición de las autoridades aduaneras, el siguiente equipo:

- a) “De rayos “X”, “gamma” o de cualquier otro medio tecnológico, que permita la revisión de las mercancías que se encuentren en los contenedores, bultos o furgones, sin causarles daño, de conformidad con los requisitos que establezca el Reglamento.

- b) De pesaje de las mercancías que se encuentren en camiones, remolques, furgones, contenedores y cualquier otro medio que las contenga, así como proporcionar a las autoridades aduaneras en los términos que el Servicio de Administración Tributaria establezca mediante reglas de carácter general, la información que se obtenga del pesaje de las mercancías y de la tara.

- c) De cámaras de circuito cerrado de video y audio para el control, seguridad y vigilancia.

- d) De generación de energía eléctrica, de seguridad y de telecomunicaciones que permitan la operación continua e ininterrumpida del sistema informático de las aduanas, de conformidad con los lineamientos que el Servicio de Administración Tributaria señale mediante reglas de carácter general.

- e) De sistemas automatizados para el control de las entradas y salidas del recinto fiscal de personas, mercancías y medios de transporte, así como los demás medios de control, autorizados previamente por las autoridades aduaneras.”¹¹⁹

¹¹⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Aduanera*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Fecha 15-12-1995. Obtenida de la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>; consultada el 04-11-2014.

De acuerdo, al artículo anteriormente mencionado y asentado en la Ley Aduanera, con fecha del 30 de diciembre de 2002 como la última adhesión del citado Artículo, nos permite observar dos cosas: Primero, el equipo tecnológico con el que contamos y segundo, que lo estipulado por escrito se encuentra muy simplificado. De tal manera que, ahondar en procesos de automatización, como lo marcan en el quinto inciso, es hablar de una gran variedad de tecnología que no se encuentra sustentada en el artículo correspondiente.

Derivado de esto, ahondaré más adelante sobre la variedad de los equipos tecnológicos con los que cuenta México para hacer eficientes y mantener seguras nuestras fronteras, ya que el implemento de nuevas tecnologías en el ámbito aduanero agilizan y facilitan el comercio exterior que poseemos con los demás países.

2.4. Organismo dependiente: Servicio de Administración Tributaria.

La Ley del Servicio de Administración Tributaria establece en el Artículo 2° que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) 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 de dichas disposiciones, y de

generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.¹²⁰

Siguiendo la línea legal, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT), en el Artículo 1º fundamenta que el SAT como órgano desconcentrado de la SHCP, tiene a su cargo el ejercicio de las facultades y el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley del Servicio de Administración Tributaria y los distintos ordenamientos legales aplicables, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República y los programas especiales y asuntos que el Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en materia de su competencia.¹²¹ El SAT se conforma de la siguiente manera:

¹²⁰ Véase a: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Servicio de Administración Tributaria*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Fecha 09-04-2012. Obtenida de la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>; consultado el 03-11-2014.

¹²¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Fecha 13-07-2012. Obtenida de la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>; consultado el 03-11-2014.

CUADRO 9:

ORGANIGRAMA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.



Fuente: Elaboración Propia con base en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria*. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Fecha 13-07-2012. Obtenida de la red: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>; consultado el 03-11-2014.

De conformidad con el RISAT, la AGA como unidad administrativa está a cargo de un Administrador General, auxiliado en el ejercicio de sus facultades por los servidores públicos adscritos, una pluralidad de Administraciones Centrales y las diversas Aduanas del país. Cada una de estas unidades tiene su propia competencia y facultades delimitadas en la Legislación Aduanera.¹²²

¹²² Véase a: Pedro Trejo Vargas, *El Sistema Aduanero...*, *op cit*; pág. 123.

2.5. Administración General de Aduanas.

La Administración General de Aduanas (AGA), es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

2.5.1. Función.

La Administración General de Aduanas, tiene como principal función la de fiscalizar, vigilar, controlar y restringir la entrada y salida de mercancías peligrosas o ilegales hacia el interior de nuestro territorio mexicano, así como regular el despacho aduanero, los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas, además de determinar los impuestos al comercio exterior con apoyo del mejoramiento de la clasificación arancelaria para proteger la economía del país, la salud pública, el medio ambiente y garantizar la seguridad nacional.¹²³

¹²³ Véase a: Servicio de Administración Tributaria. *Administración General de Aduanas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Obtenido en la red: [http:// www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10003.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10003.html); consultado el 05-11-2014.

2.5.2. Misión.

“Llevar a cabo una operación aduanera eficiente y transparente que contribuya a la movilidad de pasajeros y mercancías con la detección de comportamientos ilícitos de empresas, personas y funcionarios para de esta manera fortalecer el comercio exterior y la seguridad nacional.”¹²⁴

2.5.3. Visión.

“Ser una aduana reconocida por el profesionalismo e integridad de sus funcionarios y por operar con niveles de eficiencia, transparencia y control comparables con las mejores aduanas del mundo.”¹²⁵

2.5.4. Objetivos.

La AGA tiene como primordial labor trabajar en conjunto con el SAT, para dar congruencia entre los planes, programas y proyectos relacionados con el control y seguridad del comercio con el exterior y las aduanas. Ante ello, se plantean los siguientes objetivos generales del SAT:

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ *Ibíd.*

- “Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
- Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad.
- Incrementar la eficiencia de la administración tributaria.
- Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.”¹²⁶

Con estos objetivos, el AGA se apega para trabajar y mejorar la situación comercial y aduanera que requiere México.

2.5.5. Estructura.

Con información obtenida del Servicio de Administración Tributaria, *Estructura de la Administración General de Aduanas*, establezco la organización de la AGA estructura por un titular de la Administración General y 6 Unidades Administrativas Centrales, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

¹²⁶ Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-20012*.Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Obtenida en la red: [http:// www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10005.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10005.html); consultada el 05-11-2014.

CUADRO 10:
ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ADUANAS.



Fuente: Elaboración Propia con base en el Servicio de Administración Tributaria, *Estructura de la Administración General de Aduanas*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fecha 13-09-2013. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/quienes_somos/138_10007.html; consultado el 03-11-2014.

2.6. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se presenta, en cumplimiento al Artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el que se establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.¹²⁷

El PND 2007-2012, fue instaurado dentro de la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa del Partido de Acción Nacional (PAN).

¹²⁷ Véase a: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Obtenido de la red: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>; consultado el 05-11-2014.

2.6.1. Estructura.

En el primer capítulo del PND 2007-2012, se define al Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración.

La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes rectores de política pública:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.¹²⁸

¹²⁸ Véase a: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Información obtenida de la red: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=introduccion>; consultado el 05-11-2014.

El PND 2007-2012, tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno.

2.6.2. Eje de la Política Pública del Plan: Estado de Derecho y Seguridad.

El primer eje de este Plan Nacional de Desarrollo se refiere al Estado de Derecho y la seguridad. Los ciudadanos necesitan el correcto cumplimiento y respeto de sus garantías, para ello el gobierno propone brindar seguridad para su Desarrollo Humano Sustentable para enfrentar los problemas de inseguridad que permean a la sociedad y a las próximas generaciones.

2.6.3. Acción: Seguridad Fronteriza.

Dentro del primer eje de la política pública del PND, se despliegan distintas acciones por lo que para fines de ésta investigación y siguiendo con la línea de la seguridad en las aduanas, le daré continuidad a la acción 1.9 Seguridad Fronteriza contemplada así en el PND 2007-2012, que planea atender especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más

prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.

2.6.4. Objetivo.

Dentro del objetivo de la Seguridad Fronteriza se contempla salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los ciudadanos como de los migrantes. Si bien, el mejoramiento de la seguridad fronteriza ayuda a sacar adelante nuestro sistema aduanero del contrabando y tráfico ilegal de mercaderías.

2.6.5. Estrategias.

Para alcanzar el objetivo de la seguridad fronteriza se examinan dos estrategias las cuales plantean lo siguiente:

En la primera estrategia, se contempla trabajar en coordinación con los diferentes cuerpos policiacos compuestos por la Policía Federal Preventiva, policía fronteriza, estatal y Fuerzas Armadas para que garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza, quienes son los que están expuestos a ser vulnerados por los grupos de contrabandistas, traficantes de personas y de drogas.

En la segunda estrategia se plantea tener un mayor intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza entre países vecinos del norte y del sur para controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, proteger los derechos de los migrantes y para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacional.

Como recordaremos, la situación en la frontera del sur es una zona especial en la que se deben coordinar mayores mecanismos de intercambio de información, ya que el menor desarrollo económico generado en la región genera mayores condiciones de actos ilícitos que deben ser saneados con apego a la coordinación del Gobierno Federal.

Con el objetivo de querer frenar problemáticas de tal magnitud, surge el Plan de Modernización de Aduanas, el cuál debe contemplar el uso de las TIC's para efficientar, simplificar y agilizar el comercio; así como evitar el contrabando, comercio ilícito, delincuencia organizada y terrorismo que tanto aquejan a México.

2.7. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

El proceso de creciente apertura e integración del comercio internacional emprendido por nuestro país, principalmente durante la última década, demandó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) modernizar y transformar la Administración

General de Aduanas (AGA) en una institución dinámica y adaptable a los nuevos retos.

Para ello, la AGA tiene como primordial labor contribuir a la mejora del comercio de tal forma que sea eficiente y transparente, esto con el fin de controlar el comercio de personas y mercancías y fortalecer la seguridad aduanera mediante un plan estratégico que define claramente el cometido institucional y las prioridades de la organización conocido como Plan de Modernización de Aduanas (PMA).

Actualmente, el PMA es una herramienta que trabaja con base a los ejes de estado de derecho, seguridad y economía competitiva contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo para consolidar el desarrollo y prosperidad de México en las próximas décadas.

La puesta en marcha del PMA 2007-2012, brinda un mayor control y seguridad de nuestro comercio exterior para lograr que el país cuente con un sistema de Aduanas de clase mundial.

Los objetivos generales del PMA planteados por el SAT y apegados al AGA, mediante líneas estratégicas tienen como propósito lo siguiente:

1. “Promover proyectos y acciones dirigidas a eficientar la operación aduanera mediante la mejora del marco jurídico, la unificación de criterios operativos, la profundización de los esquemas de facilitación y la simplificación de trámites y procedimientos.
2. Adecuar el Servicio Fiscal de Carrera a las necesidades de la Aduana, de tal forma que se diseñe y ejecute un esquema riguroso de reclutamiento y selección de personal.
3. Definir la estrategia de seguridad para la frontera sur, puertos marítimos y operación aduanera.
4. Ampliar el alcance de la modernización, el uso de tecnología e infraestructura de punta a todas las aduanas del país, así como renovar los sistemas de operación.
5. Identificar y analizar el comportamiento de los diferentes actores que participan en el comercio exterior a fin de lograr estrategias efectivas de servicio, atención y control.”¹²⁹

Las líneas estratégicas del SAT y AGA son de radical importancia para el correcto desempeño de nuestro comercio, puesto que abarca distintos enfoques identificados como riesgos y amenazas que afectan la operatividad aduanera y

¹²⁹ Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. CAAAREM Setenta Congreso Nacional, Cancún, Quintana Roo, Julio, 2009. Obtenido de la red: www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/.../f_AvPlanMod.pdf; consultado el 06-11-2014.

que se encuentran contemplados dentro de la concepción de seguridad aduanera aportada en este escrito.

Para el cometido de las líneas estratégicas es importante contar con una estructura idónea y amplios recursos económicos que permitan alcanzar las metas del PMA.

2.7.1. Proyecto Aduana Modelo 2003-2006.

De acuerdo al informe del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el proyecto aduana modelo es un prototipo a seguir en las distintas aduanas de México, con una estructura organizacional y un adecuado diseño en infraestructura, equipamiento tecnológico renovado y automatización de procesos que mejoran el servicio y competitividad que requiere el comercio exterior.

Con apoyo brindado por el AGA, el proyecto aduana modelo busca modernizar las aduanas del país con apego a las mejores prácticas internacionales que mejoren nuestra operatividad aduanera.

2.7.2. Objetivos.

Dentro del informe del Plan de Modernización de Aduanas, se establecen los siguientes objetivos principales del proyecto aduana modelo y son:

- Mayor transparencia.
- Calidad en el servicio a los usuarios.
- Mejorar la facilitación al comercio exterior.
- Mejorar el control del despacho aduanero.

Los objetivos del proyecto aduana modelo se implementaron en ciertos estados estratégicos de México para corregir las deficiencias existenciales en el comercio y operativas aduaneras con apoyo en la inversión de infraestructura, implemento de puesta en marcha de programas y controles operativos que ayuden a la facilitación comercial.

2.7.3. Selección de Aduanas.

De acuerdo al informe del Plan de Modernización de Aduanas, las aduanas seleccionadas dentro del proyecto aduana modelo participan con 46% de la recaudación de comercio exterior y despachan 25% de las operaciones de comercio exterior del país, según cifras de 2006.

Las aduanas seleccionadas son cuatro: las aduanas marítimas ubicadas en Veracruz y Manzanillo, y las aduanas fronterizas en Ciudad Reynosa y Nuevo Laredo; la última es la más grande del país.

El proyecto Aduana Modelo aplicado en las cuatro aduanas anteriormente mencionadas, trajo consigo resultados positivos puesto que se corrigieron aquellos aspectos que requerían las mismas. Las aduanas fueron dotadas de recursos materiales y financieros, así como nueva tecnología e implementación de programas que facilitaron el comercio exterior.

Dentro de los logros en el proyecto se encuentran: Ampliar la capacidad del primer andén del primer reconocimiento de 20 a 40 posiciones para vehículos de transporte carretero; dotar equipos de inspección de transporte por rayos Gamma, básculas de pesaje dinámicos para camiones, sistemas de supervisión de video digital, patrullas equipadas con GPS, contratación de nuevo personal y equipos de inspección de equipaje de pasajeros aéreos internacionales.

2.7.4. Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas Modelo.

Dentro del informe elaborado por el Servicio de Administración Tributaria titulado *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*¹³⁰, se hace alusión al tema del uso de las Tecnologías de la Información contempladas dentro del Proyecto Aduana Modelo.

Las tecnologías en función no sólo ayudan a hacer más eficiente el comercio sino que resguardan la seguridad nacional del país. En el caso de la implementación del proyecto aduana modelo en México derivado del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, se obtiene un análisis en el que se contempla un uso desigual de equipo tecnológico dentro de las cuatro aduanas contempladas dentro del Proyecto Aduana Modelo ubicadas en Veracruz, Manzanillo, Nuevo Laredo y Ciudad Reynosa.

De acuerdo con información del SAT, en las Aduanas de Manzanillo, Nuevo Laredo y Ciudad Reynosa; no se cuenta con básculas de pesaje dinámico, indispensables para evitar la entrada y salida de drogas al país. Ante la carencia tecnológica implementada en las aduanas anteriormente mencionadas, se observa que aún las aduanas se encuentran vulnerables ante posibles riesgos.¹³¹

¹³⁰ Véase a: Servicio de Administración Tributaria, Administración General de Aduanas, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. CAAAREM Setenta Congreso Nacional, Cancún, Quintana Roo, Julio, 2009. Obtenido de la red: www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/.../f_AvPlanMod.pdf; consultado el 06-11-2014.

¹³¹ Véase en: Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.

Otro claro ejemplo de suma importancia para nuestra seguridad comercial y nacional es que las Aduanas de Manzanillo y Nuevo Laredo no poseen el sistema de supervisión de video vigilancia digital, el cual es fundamental para transparentar y hacer visible la operación aduanera, así como control de comercio ilícito en el área central de la AGA.¹³²

De acuerdo con información del SAT, únicamente la aduana que posee mayor equipamiento tecnológico contemplado dentro del Proyecto Aduana Modelo es la que se encuentra ubicada en el Estado de Veracruz, puesto que cuenta con variedad tecnológica de: rayos gamma, bascula de pesaje dinámico, equipo de inspección de equipaje, sistemas de supervisión de video digital y equipo de GPS en patrullas.

CUADRO 11:

IMPLEMENTACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN.					
ESTADOS DE MÉXICO	EQUIPO DE INSPECCIÓN: RAYOS GAMMA	BASCULAS DE PESAJE DINÁMICO	EQUIPO DE INSPECCIÓN: EQUIPAJE	SISTEMAS DE SUPERVISIÓN DE VIDEO DIGITAL	EQUIPO GPS: PATRULLAS
MARITIMAS:					
VERACRUZ	✓ 5	✓ 6	✓ 1	✓ 1	✓ 5
MANZANILLO	✓ 4	E.N.D.	✓ 1	E.N.D.	✓ 2
FRONTERIZAS:					
NUEVO LAREDO	✓ 4	E.N.D.	✓ 1	E.N.D.	✓ 7
CIUDAD REYNOSA	✓ 2	E.N.D.	E.N.D.	✓ 1	✓ 5

N.D.: Equipo No Disponible.

Fuente: Elaboración Propia con base en la información del Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.

¹³² *Ibidem.*

Con información recabada del SAT, se presenta el cuadro anterior dónde se hace constatar que el equipamiento tecnológico implementado en el Proyecto Aduana Modelo carece de alto rendimiento debido a que el uso de equipo no es variado; es decir, no se cuenta con disponibilidad tecnológica en todas las aduanas elegidas como prototipo del Proyecto, mismo que debería superar los niveles de seguridad comparado con todas las aduanas de México.

2.7.5. Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de las Aduanas en México (FODA).

El Servicio de Administración Tributaria, para poder definir en un futuro con mayor precisión el rumbo de las acciones estratégicas de las aduanas mexicanas, implementó el uso del FODA. Con ésta metodología de estudio se pretende generar un análisis reflexivo a nivel interno de las fortalezas y debilidades que poseen las aduanas mexicanas, y crear un análisis a nivel externo de las amenazas y oportunidades que deberían prevenir las aduanas.

Con información obtenida del Servicio de Administración Tributaria¹³³, se presenta el siguiente cuadro denominado como FODA por especificar cuatro rubros en el que se incluyen las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de las aduanas. A pesar de la puesta en marcha de la implementación del Proyecto Aduana Modelo, el FODA mediante un análisis establece que las debilidades

¹³³ *Ibidem.*

siguen siendo más altas que las fortalezas, dejando un rango de probabilidad en el que sean amenazadas las aduanas mexicanas.

**CUADRO 12:
FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA).**



Fuente: Elaboración Propia con base en la información del Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.

La información anterior permite constatar que el FODA al compararlo con los avances implementados del Proyecto de la Aduana Modelo de Veracruz, Manzanillo, Nuevo Laredo y Ciudad Reynosa; surge como resultado que el uso de tecnología no es distribuida de forma equitativa y variada, puesto que todas las aduanas como puertas del comercio exterior deberían de contar con el equipo tecnológico suficiente y renovado que refuerce la seguridad aduanera. Hablar de variedad, es hacer uso de las TIC's con las que México cuenta, tecnologías que en el siguiente capitulado expondré.

En el mejor de los escenarios, las aduanas mexicanas al mantenerse actualizadas con TIC's, se genera un comercio más eficiente en el que existe reducción de actos de evasión fiscal, fraude aduanero, contrabando y corrupción. Si bien, al encontrarse cada una de las aduanas mexicanas con tecnología moderna; el problema consecuente ya no recaería en carecer de las mismas sino el problema a resolver se encontraría en vigilar que el personal a cargo del control de las tecnologías realice el correcto trabajo sin recaer en actos ilícitos que impida que la institución se desarrolle correctamente.

La contratación del personal debe ser con apego a estrictos exámenes de confianza, con personal profesional, calificado y con valores como honestidad, respeto, responsabilidad, fidelidad, etc. Para mantener al personal trabajando correctamente, le compete al Estado destinar mayor presupuesto salarial para mejorar su situación económica y con ello evitar que el personal recaiga en faltas o actos ilícitos que perjudiquen el buen funcionamiento de la institución.

El establecimiento de un método de estudio para mejorar la situación de seguridad aduanera como lo es el FODA, debe de ser llevado y aplicado a la realidad puesto que se establecen puntos que aún continúan siendo inoperables. No es factible poseer un estudio teórico que solucione las deficiencias en las aduanas mexicanas y no ponerlo en práctica.

Dentro de las Fortalezas del cuadro 12, se logran detectar variados puntos que no han podido ser concretados o puestos en marcha en la realidad, entre ellos se encuentra: El equipamiento y tecnología adecuada en las principales instalaciones. La correcta ejecución en la vida real de este punto, se puede observar en las aduanas contempladas dentro del Proyecto Aduana Modelo. Las aduanas contempladas dentro del proyecto cuentan con tecnología moderna pero no variada.

Otro punto a retomar, es que dentro del FODA se considera como fortaleza tener funcionarios capacitados y certificados pero se considera como una debilidad, la falta de un esquema de administración del personal y de profesionalización. Si bien, el personal con poca ética profesional y contratado bajo un salario mal remunerado tiene mayor probabilidad de recaer en manos de personas corruptas que se dedican a corromper al personal con dinero a cambio de obtener lo deseado.

La falta de contratación de personal capacitado y profesional debe de resguardar y mantener seguro el comercio que fluye entre los límites de cada una de nuestras fronteras con el exterior. El correcto pago salarial a los empleados y la contratación de personal profesional beneficiaria la situación de inseguridad aduanera. Un salario mejor remunerado para los empleados sería más valorado frente a los sobornos que podrían recibir por parte de la delincuencia organizada.

Una incongruencia detectada entre las fortalezas es que se hace mención a la existencia de proyectos en proceso de implementación para la simplificación y modernización de la operación aduanera pero se contempla como debilidad la falta de visión y diseño integral en los proyectos tecnológicos o de infraestructura. En teoría se contempla que las debilidades deben ser solucionadas con las fortalezas, por esto la importancia en el establecimiento y elaboración del FODA.

Siguiendo con la línea de ejecución de proyectos para la simplificación y modernización de la operación aduanera, se puede determinar que no son contemplados como solución a corto plazo sino que se encuentran en proceso de implementación, lo que significa que la elaboración de dichos proyectos son contemplados a brindar soluciones a mediano o largo plazo.

Dentro del recuadro del FODA, se especifican además de las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas. Para efectos de esta investigación hare énfasis en las amenazas puesto que afectan con mayor ímpetu al sistema

aduanero. La mayor amenaza a considerar y que vulnera a las aduanas es el desarrollo e incremento de la delincuencia organizada.

El ingenio usado por el crimen organizado no posee límites para intentar cruzar mercancía de forma ilegal. El crimen organizado posee alta capacidad económica para corromper al personal laboral pues dentro de sus posibilidades se encuentra cometer actos de corrupción dentro del personal a cargo de los procesos aduaneros. Incluso tienden a aumentar sus ingresos económicos en territorio nacional mediante negocios más legales haciendo uso de riquezas naturales como el mineral generando riesgos en la actividad económica del país y población civil. Estos son algunos de los ejemplos por mencionar para demostrar la perspicacia que usa la delincuencia organizada para trascender las fronteras y transitar la mercancía de forma ilegal.

El ingenio que usa la delincuencia organizada seguirá permeando dentro del sistema aduanero. Sin embargo, reforzar el esquema de seguridad con apoyo de la inversión e implementación de tecnologías en todas las aduanas reduce la posibilidad de vulnerabilidad del sistema aduanero y seguridad nacional, detectando situaciones de evasión fiscal, contrabando, tráfico de drogas e introducción y salida de mercancías en sus diferentes modalidades.

El Servicio de Administración Tributaria, contempla dentro del FODA como amenaza el incremento de la delincuencia organizada pero también contempla otras amenazas que no son viables para catalogarse como tales.

Situaciones contempladas como amenazas dentro del FODA son las siguientes:

- 1) No alcanzar los apoyos y consensos para lograr las modificaciones de normatividad deseada.
- 2) Percepción de que “no se está haciendo nada” mientras se obtienen los resultados de los cambios.
- 3) Criterios no homogéneos en la aplicación de la ley por las autoridades judiciales.

Las amenazas anteriormente mencionadas no son consideradas como tal puesto que hacen énfasis a problemas de carácter interno que le compete resolver al Estado pues sólo cuestiona la existencia del mismo. Una situación amenazante se considera que proviene de fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado o agentes no estatales.

En cambio situaciones que considero que realmente amenazan a la nación y que son contempladas por el SAT y asentadas en el FODA son: El crecimiento del comercio exterior por arriba de la velocidad de la implementación de la modernización de las aduanas y la resistencia al cambio de los agentes involucrados en el comercio exterior.

CAPÍTULO 3.

EL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS Y LAS AMENAZAS EN LAS ADUANAS EN MÉXICO.

*“Aunque los Estados pueden desear muchas cosas diferentes,
hay una muy fundamental que todos desean: sobrevivir.”*

Kenneth Waltz.

El uso de nueva tecnología nos ha permitido proporcionar nuevas oportunidades de acopio de información y de conocimiento, es cierto que cuando nos comunicamos, enviamos y recibimos información; creamos entornos virtuales donde el manejo de información ya no requiere la capacidad física del hombre, sino basta con oprimir un botón para que la tecnología realice su papel de actuar. Ejemplo, el uso de información electrónica anticipada en las operaciones aduaneras, permite no sólo agilizar el flujo comercial de mercancías a nivel nacional y mundial, sino reducir posibles riesgos y amenazas a las aduanas mexicanas.

3.1. Los riesgos y las amenazas nacionales e internacionales a la seguridad aduanera en México.

Desde tiempos antiguos, la seguridad aduanera en México ha sido y sigue siendo un problema a resolver. No cabe duda que la fluidez en el tránsito de bienes, capitales y personas generado por el fenómeno de la economía globalizada ha hecho relevante el papel que tienen las aduanas. Sin embargo, la realidad histórica denota que continúan siendo vulnerables las aduanas por actividades delincuenciales como fraude fiscal, contrabando, tráfico de drogas, tráfico de mercancías y trata de blancas.

Las aduanas no sólo son parte importante de la política de Seguridad Nacional de nuestro país sino que tienen como tarea salvaguardar el interés fiscal nacional; vigilar en coordinación con apoyo gubernamental el control de tráfico de bienes, capitales y personas y garantizar que las aduanas y el comercio no sean afectados por actividades delincuenciales.

La vulnerabilidad de una aduana se manifiesta de acuerdo a posibles riesgos y amenazas que afecten la estabilidad de la seguridad operativa aduanera. Colocando en una escala piramidal, los riesgos de una aduana se encuentran en un nivel menor a lo que puede causar una amenaza. Sin embargo, es importante mencionar que la gestión de riesgo es un elemento clave para alcanzar los objetivos de control y seguridad en las aduanas. Establecer niveles entre los

riesgos y amenazas a las operaciones aduaneras no significa que alguna deje de ser más importante; sino que una depende de la otra.

Los riesgos a la seguridad aduanera pueden ser considerados como conflictos derivados por factores de la sociedad, política, economía, ambiente y cultura; es decir, son situaciones problemáticas que no ascienden a un carácter amenazante que afecte la Seguridad Nacional y el desempeño aduanero. “Los sectores de riesgo en el contexto aduanero pueden incluir temas sociales (exclusión de drogas, pornografía, etc.), prohibiciones y restricciones respecto a las importaciones / exportaciones (por ejemplo Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre), salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales, cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos.”¹³⁴

Otros ejemplos que consideramos como situaciones de riesgo para el sistema aduanero son: La respuesta violenta de organizaciones criminales, intereses que se antepongan a los cambios operativos de las aduanas, sobre proteccionismo de sectores industriales y comunicación inadecuada de las necesidades de la aduana que no generen el apoyo requerido.

En el caso de las amenazas a la seguridad aduanera, éstas impactan de forma perjudicial al comercio, economía y en mayor grado a la Seguridad Nacional. El acumulado de actividades delincuenciales como: tráfico de drogas, armas,

¹³⁴ Servicio de Administración Tributaria, *México: Una aduana de clase mundial*, México, Fecha Julio 2014. Obtenido en la red: <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/PNAP/documentos/2doGRADOSAT.pdf>; consultado el 25-09-2014.

personas indocumentadas, piratería, corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, terrorismo y escasa vigilancia en tramos fronterizos marítimos, aéreos y terrestres aún siguen afectando el actuar de las aduanas haciéndolas vulnerables.

“La amenaza consiste en el debilitamiento de los controles institucionales, a través de los cuales el Estado mexicano ejerce su soberanía en las fronteras, por la creciente interrelación del tráfico de drogas, la trata de personas y otras formas de comercio internacional ilícito. La asimetría existente entre los países que colindan con el Estado mexicano al norte y al sur de sus fronteras exacerba la posibilidad de enfrentar amenazas a la seguridad nacional.¹³⁵

El tráfico ilícito hacia México de armas, lanzamisiles, armas automáticas, granadas y municiones, y la sofisticación con las que el narcotráfico y la delincuencia organizada desafían a las autoridades y ponen en riesgo la integridad de la población civil, son problemas que requieren especial atención y corresponsabilidad de los países involucrados, ya que la mayor parte de las armas de alto poder se trafican a través de nuestras fronteras.¹³⁶

La seguridad aduanera existente en países colindantes al norte o sur de México es variada puesto que para el gobierno norteamericano resulta ser de gran privilegio mantener su territorio protegido de posibles situaciones que vulneren su estabilidad política, económica, social, cultural y ambiental. Caso contrario a los

¹³⁵ De acuerdo con información del Plan Nacional de Desarrollo, México posee gran extensión de sus fronteras, en el plano terrestre cuenta con una extensión total de 4 mil 291 kilómetros: al norte, con 3 mil 152 kilómetros y al sur con 1 mil 149 kilómetros, mientras que sus fronteras marítimas se componen por un litoral costero de 11 mil 222 kilómetros y poco más de 3 millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva.

¹³⁶ Abelardo Rodríguez Sumano, *op cit*, pág. 43.

países colindantes con el Sur de México, dónde el tema de seguridad es importante sin ser ejercida de la misma forma que al Norte. La diferencia de mantener estable la seguridad entre ambos polos de los países colindantes con México radica por el contraste divergente por las condiciones económicas, geográficas, políticas y culturales de los países.

La problemática que revierte a la seguridad aduanera en México continua siendo infringida por actividades delincuenciales. En el siguiente cuadro, se presentan noticias provenientes de fuentes periodísticas diversas tales como El Universal, El Economista, Revista Expansión, La Jornada. Cuya consulta fue basada en el periodo 2007-2012, años que reflejan la realidad que se vive a diario en las aduanas. En el ámbito local, se detectan problemas que afectan las operaciones aduaneras generados por casos de intimidación por parte del crimen organizado, corrupción, evasión fiscal y salida de mercancía de forma ilegal. Respecto al ámbito internacional, se presentan casos de prácticas desleales, contrabando e ingreso a México de comercio ilegal de dinero, drogas y armas.

CUADRO 13:

AMENAZAS A LAS ADUANAS DE MÉXICO.	
LOCALES.	INTERNACIONALES (DEL EXTERIOR AL INTERIOR).
<p>1) Explosión en la Aduana de Piedras Negras, Coahuila. Ubicada en una de las zonas principales de influencia del narcotráfico, donde hay poder de intimidación y corrupción para los empleados de las aduanas. El siniestro fue ocasionado por: Fuga de gas derivada de una fractura en la línea de gas natural, administración adyacente del edificio, cercana al área de dormitorios, dejando seis empleados en su mayoría inspectores de la aduana con lesiones graves, donde posteriormente fallecieron dos. Esto de acuerdo con información de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) de la PGR de Coahuila. Se descartó la posible infiltración o atentado por parte de la delincuencia organizada.</p> <p>De acuerdo con información extraída de la Revista Expansión publicada el 01-09-2014.</p>	<p>1) Las industrias mexicanas de plásticos, textiles, calzado, vajillas y bicicletas tienen algo en común: son víctimas de la creciente competencia que genera China, cuyos productos llegan a entrar al país por medio de prácticas desleales o de contrabando, según empresarios.</p> <p>Existen 15 investigaciones abiertas por prácticas de comercio desleal, principalmente del sector del acero (destacan la industria del acero y plástico), de las cuales 13 son en contra de China, de acuerdo con datos de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía.</p> <p>De acuerdo con información extraída de la Revista Expansión publicada el 25-09-2014.</p>
<p>2) El jefe del SAT exhortó a los agentes aduanales a actuar con legalidad. Por lo que informa que: "A los que usen patentes para operaciones indebidas se les aplicará con todo el peso de la ley". Indicó que actualmente hay un proceso de investigación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que suspendió a un juez y a su secretario en virtud de que se presume que están involucrados en actos ilegales.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico el Universal publicada el 13-06-2013.</p>	<p>2) El Servicio de Administración Tributaria (SAT) aseguró 3 millones de dólares, que pretendían ser ingresados al país en un tracto camión por la aduana de Sonora. Se desconoce el lugar de donde provenía el dinero.</p> <p>En un comunicado detalló que el dinero se encontró en paquetes escondidos entre cajas de comida instantánea tras una inspección física, que se detectó antes con equipo de alta tecnología.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico el Universal publicada el 30-06-2014.</p>
<p>3) Los cárteles mexicanos del narcotráfico usan de manera creciente un nuevo método de trasiego de dinero sucio a México mediante tarjetas de débito o de regalo para evitar ser detectados, advirtieron funcionarios y legisladores estadounidenses.</p> <p>"Tales exenciones elevan el riesgo de que los criminales exploten las vulnerabilidades actuales para mover sus ganancias criminales en instrumentos de almacenamiento de valor (tarjetas de débito o regalo)", dijo su director de Seguridad, Richard Stana.</p> <p>De acuerdo con información extraída de la Revista Expansión publicada el 09-03-2011.</p>	<p>3) México y Argentina incautan 2 toneladas de cocaína y aseguraron armas en Mérida, Yucatán. Producto de una colaboración en operativo conjunto entre fuerzas de seguridad de ambos gobiernos.</p> <p>La cocaína líquida, diluida en aceite dieléctrico, fue transportada desde el puerto de Buenos Aires e incautada en Mérida Yucatán aquí en México.</p> <p>En el operativo fueron detenidos un mexicano y dos policías argentinos que integraban la banda dedicada al tráfico de estupefacientes hacia México.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico el Universal publicada el 17-05-2014.</p>
<p>4) Michoacán, el estado que produce más mineral de hierro en México, resulta muy atractivo para los comerciantes chinos que atienden la demanda de acero de la segunda economía mundial. Pero las minas también crearon una oportunidad para bandas como los <i>Caballeros Templarios</i>, que buscan ampliar sus fuentes de ingresos con negocios más legales.</p> <p>Se estaba explotando la minería de Michoacán en forma inmisericorde, donde salía el mineral por innumerables toneladas y no salía ni en barcas, ni en lanchas. Lo hacía por el puerto, por la aduana de Lázaro Cárdenas y se embarcaba, explicó el gobernador de Michoacán, Fausto Vallejo, poco después de que la Marina ocupó el puerto el 4 de noviembre de 2013.</p> <p>Alimentada por el apetito de los compradores en China, casi la mitad de la actividad minera en la zona fue realizada sin los permisos adecuados en 2013, indicó el funcionario, que pidió no ser identificado.</p> <p>Un minero de Arteaga, que pidió mantenerse en el anonimato, precisó que había dirigido una mina que vendía mineral de hierro no procesado a operadores chinos a 32 dólares por tonelada, lo que dejaba una ganancia de 5 a 7 dólares por tonelada. Según sus cálculos, en China los compradores podían vender el mineral con una ganancia de casi 15 dólares por tonelada.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico la Jornada publicada el 02-01-2014.</p>	<p>4) Personal de la Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) aseguró 30 kilogramos de cocaína que pretendía ser introducida a México.</p> <p>El Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó que los hechos ocurrieron cuando personal de la Aduana realizó revisión del equipaje del vuelo, de la aerolínea Aeroméxico, procedente de Lima, Perú.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico el Universal publicada el 29-11-2012.</p> <p>5) La Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) alertó la posibilidad de que el contrabando "hormiga" de armas hacia el país se esté dando a través de vehículos de pasajeros y no mediante contenedores.</p> <p>El presidente de la CAAAREM, Rodolfo Castañeda: Piensa que: "a través de vehículos de pasajeros está pasando gran parte de armas, porque en los embarques que pasan por aduanas generalmente usan rayos gama, y en los pasajeros no."</p> <p>En entrevista durante el XVIII Congreso del Comercio Exterior Mexicano del Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Ciencia y Tecnología (COMCE). El presidente de la CAAAREM, Rodolfo Castañeda: Sostuvo que además del contrabando hormiga, también podrían ingresar armas a través de túneles como los que utiliza el narcotráfico en la frontera con Estados Unidos.</p> <p>De acuerdo con información extraída del periódico el Economista publicada el 03-06-2011.</p>

Fuente: Elaboración Propia con base en información de fuentes periodísticas como El Universal, El Economista, Revista Expansión, La Jornada. En el periodo 2007-2012.

La información representada en el cuadro anterior, nos permite dar a conocer que las aduanas se encuentran fuertemente amenazadas por actividades delincuenciales puesto que estas pasan por alto su papel de actuar. México al encontrarse expuesto a las amenazas y riesgos sufre de vulnerabilidad por parte del exterior. El contrabando de mercancías producido por países del extranjero genera una gran afectación en nuestro comercio interno, puesto que las mercancías que entran o salen del país afectan la actividad económica y productiva de sectores públicos o privados generando consigo afectaciones al Estado. Tal razón es que el consumo nacional existente en México fomentado en parte por la piratería, es sustituido por la compra de productos extranjeros lo que produce grandes desbalances en nuestra economía y competitividad comercial a nivel internacional.

El contrabando de armas y drogas al país es un problema que aumenta la inseguridad nacional y que propaga el incremento de actividades ilícitas como el narcotráfico. El crimen organizado e influencia del narcotráfico, actualmente tienden en territorio mexicano a aumentar sus ingresos económicos mediante negocios más legales, por lo que ponen en riesgo la integridad de la economía y población civil del país.

“En la vertiente de seguridad nacional, el factor esencial de todas las expresiones de la delincuencia organizada es su alta capacidad económica, que le permite penetrar las instituciones públicas y la estructura social. De este modo, la amenaza concreta consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las

instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado.”¹³⁷

Las actividades ilícitas, son una plaga que va deteriorando las estructuras del Estado. El crimen organizado o en su caso el narcotráfico trabaja de una forma tradicional como es el trasiego de mercancía ilegal de drogas, dinero, armas y personas hacia distintas parte del mundo. No obstante, aunque trabajan de forma tradicional, hoy en día la delincuencia organizada tiende a aumentar sus ingresos económicos en territorio nacional mediante negocios más legales. Un ejemplo de ello, es el comercio ilegal de minerales en el extranjero. Situación que impacta y repercute nuestro comercio, economía y Seguridad Nacional.

3.2. México: Acciones para contrarrestar los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional y aduanera.

De acuerdo con información obtenida del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el SAT y la AGA han implementado distintas acciones que evitan posibles riesgos y amenazas a la seguridad aduanera, entre éstas se encuentran:

- “Mantener un intercambio de información con otras áreas del SAT y dependencias e instituciones nacionales e internacionales como las que atañen a la Seguridad e Inteligencia: Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación, Procuraduría Fiscal

¹³⁷ *Ibíd*, pág. 42.

Federal, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Migración, Administración General de Auditoría Fiscal Federal, Administración General de Planeación, Administración General de Comercio Exterior, US Customs and Border Protection, US Immigration Customs, Enforcement, US Internal Revenue Service. La constante comunicación e interacción entre las dependencias previene, descubre y evita actos generados por las actividades ilícitas.

- Monitoreo de las operaciones e investigaciones con base en factores de riesgo.
- Manejo de revisiones documentales de operaciones posterior al despacho aduanero.
- Robustecer y profesionalizar a los funcionarios de las aduanas con un esquema riguroso de reclutamiento y selección de personal para evitar caer en corrupción.
- Controlar tramos fronterizos marítimos, aéreos y terrestres con implemento de modernas tecnologías de la información y comunicación.
- Creación de métodos de riesgo, planes y programas que contrarresten la vulnerabilidad de las aduanas.
- Revisión documental de las operaciones posterior al despacho aduanero.
- Verificar si los datos contenidos en la documentación y la información proporcionada por los importadores corresponden a la operación real.
- Visitas domiciliarias y verificaciones de mercancía en transporte.
- Operativos de revisión propios de la AGA.
- Despacho de mercancías por aduanas exclusivas para mercancías sensibles.
- Modernización y equipamiento de las aduanas con tecnología de punta.
- Coordinación con los sectores productivos: reuniones permanentes para intercambiar información; presencia en las aduanas de representantes de los sectores más sensibles para constatar la operación.
- El proyecto del Plan de Modernización de Aduanas, el proyecto de la Aduana Modelo, el programa Paisano.

- Empresas certificadas y el uso de carriles FAST - exprés.
- Programas para empresas maquiladoras y Pitex (ahora Immex).
- Los esquemas de pago centralizados.
- La consulta del estado de operaciones vía sistema (SOIA).
- La introducción del esquema de Recintos Fiscalizados Estratégicos.
- Colaboración en la implantación de los programas de empresas certificadas contra el terrorismo (C-TPAT por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos de Norteamérica.”¹³⁸

El acumulado de acciones anteriormente mencionadas, han mantenido resguardada la seguridad aduanera; sin embargo, aún permea el ingenio de quienes tratan de violar las normas de seguridad aduanera para vulnerar la estabilidad del sistema aduanero. Ante esta situación, es prioritario continuar manteniendo eficientes y novedosos los mecanismos de control de seguridad aduanera con apego a mayores inspecciones basadas en auditorias que eviten la sofisticación de los métodos llevados a cabo por las organizaciones delincuenciales.

Es claro que el comercio que mantenemos con países del mundo es demandante y fluido pero para evitar que las organizaciones delincuenciales replanteen nuevas formas de violar las aduanas es conveniente hacer uso de mecanismos de control a corto plazo e implementar el uso de las TIC's en cada una de las aduanas

¹³⁸ Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*, Obtenido en la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 09-11-2014.

mexicanas para que controlen los perfiles de riesgo por operador autorizado de forma automatizada.

3.3. Seguridad e inteligencia de las Instituciones Gubernamentales.

Las Instituciones gubernamentales que participan en las operaciones de comercio exterior son numerosas. Cada actor participe en la operatividad aduanera y comercial tiene como objetivo realizar funciones específicas que contribuyan al beneficio de la misma. El trabajo en conjunto no sólo fortalece los vínculos entre las autoridades, sino que mejora el intercambio de información y comunicación entre los actores para atender con mayor eficacia la inseguridad que amenaza y pone en riesgo a cada una de las aduanas.

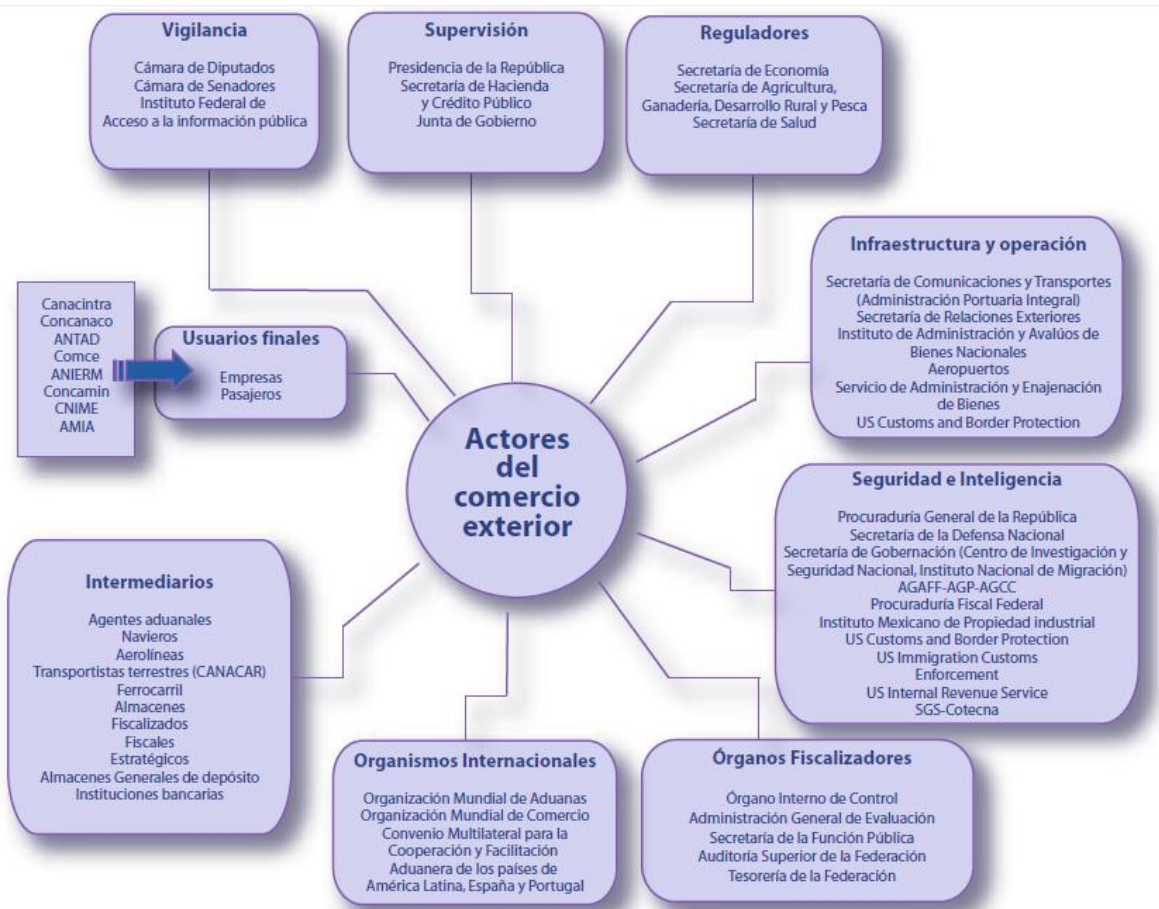
Aunque existen muchos actores involucrados dentro del sistema aduanero mexicano le corresponde al Estado brindar protección al individuo y proteger a la sociedad de las amenazas provenientes del exterior. Sin embargo, recae a cargo de las entidades de gobierno como la Administración General de Aduanas y el Servicio de Administración Tributaria trabajar en conjunto para velar por la congruencia entre los planes, programas y proyectos relacionados con el control y seguridad del comercio exterior y aduanas. No obstante, le corresponde a la Procuraduría General de la República en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional levantar cargos generados por actividades delincuenciales.

El papel que EUA desenvuelve en México respecto a la protección de las aduanas fronterizas sólo es a razón de ejercer coerción y prevenir problemáticas que le afectan a sus intereses. De tal manera que a EUA no le conviene que su zona fronteriza se encuentre vulnerable frente a amenazas provenientes del exterior.

De acuerdo con información del Servicio de Administración Tributaria¹³⁹, se presenta en el siguiente cuadro 14 todas las instancias relacionadas con el funcionamiento del sistema aduanero mexicano participes para el mejoramiento de la operatividad aduanera. Cabe subrayar que los actores ubicados en el rango de la seguridad e inteligencia tales como (Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Instituto Nacional de Migración, Procuraduría Fiscal Federal, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, etc.), así como la AGA y SAT son fundamentales para la toma de decisiones orientadas a la solución de riesgos y amenazas que vulneran a las aduanas.

¹³⁹ Véase a: Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx /aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.

**CUADRO 14:
ACTORES DEL COMERCIO EXTERIOR.**



FUENTE: Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.

3.4. Acciones estadounidenses para el mejoramiento de la seguridad de las operaciones comerciales y aduaneras con México.

“A inicios de los noventa hubo una percepción de que la frontera entre México y Estados Unidos no existía, sin embargo, años después esta imagen se transformó. El saldo de la década fue paradójico; por un lado, en los primeros años se buscó hacerla más abierta al comercio y con el TLCAN se construyó una economía con controles más flexibles para el flujo del comercio y, por otro, la frontera trató de ser controlada por medio de un mayor número de agentes policiales.”¹⁴⁰

Los años que preceden a la apertura del TLCAN, demuestran la capacidad que posee EUA al desempeñar un papel preponderante con Canadá y México, en este caso y como fines explicativos a esta investigación sólo se hará mención de la injerencia que posee EUA sobre México al querer mantener resguardada la seguridad fronteriza.

Con la concreción del tratado, el gobierno estadounidense ha venido desarrollando un máximo control económico, político, militar, cultural y geopolítico sobre México. La estrategia estadounidense aplicada bajo el marco de un poder suave respecto al tema de la seguridad fronteriza, se encuentra basada en un plan de acción coercitivo cuyo fin es ejercer control vía diplomática en la seguridad de México, para extenderlo poco a poco a lo largo del hemisferio occidental y en el mundo.

¹⁴⁰ Arturo C. Sotomayor Velázquez, *op cit*; pág. 189.

La injerencia de EUA sobre México, es a razón de que se concibe como el país más débil entre la alianza trinacional por la inestabilidad en su estructura de sistema político mexicano en materia de seguridad y defensa al enfrentarse a problemas como narcotráfico, corrupción en los cuerpos policiacos, disparidad en la impartición de justicia lo que vuelve una posible amenaza a la seguridad de la región de América del Norte.

La implementación de la estrategia de seguridad nacional por parte del gobierno norteamericano, tienen como objetivo emprender una acción preventiva sin antes haber agotado otros medio como el de la diplomacia. De aquí que provenga la actuación de EUA por afirmar el derecho a la defensa propia anticipada por tratar de solucionar problemáticas en materia de seguridad fronteriza como: controlar los flujos de personas y mercancías ilegales causados por el crimen organizado. La rudeza de las políticas de seguridad fronteriza dieron como resultado: mayor vigilancia de las personas ilegales que buscan la residencia en EUA, incremento en presupuesto destinado a gastos de Patrullas fronterizas, inversión en equipo e instrumentos de vigilancia y la construcción de bardas fronterizas.

Es notorio que desde la década de los noventa, se ha presenciado el incremento de mecanismos de control para la seguridad fronteriza entre EUA y México; sin embargo es muy claro que “en un periodo corto de tiempo, el control fronterizo cambió de la baja intensidad, el bajo mantenimiento y la actividad política marginal a la alta intensidad traducida en una campaña de alto mantenimiento para comandar la atención política que el tema recibía en ambos lados de la

frontera.”¹⁴¹ La política de seguridad fronteriza de EUA se había concentrado tradicionalmente en evitar el cruce de migrantes ilegales hacia México pero la temática dio un giro total entre ambos países para atender y desarrollar estrategias de seguridad nacional que anticipen las amenazas provenientes de actos terroristas.

La preservación de la seguridad nacional ha sido una prioridad entre las políticas establecidas por México y EUA. A partir del 11-septiembre de 2001, el tema de seguridad fronteriza se torna prioritario para EUA, al sufrir un ataque terrorista proveniente del exterior que mermo la estructura interna del país. El surgimiento del terrorismo global modificó la manera en que los EUA miran al mundo, lo que ha implicado en replantear y renovar las políticas llevadas a cabo en los sistemas de seguridad fronteriza por parte del gobierno de EUA que eviten la vulnerabilidad de sus fronteras causada por actos terroristas. Para evitar tal situación, el objetivo clave de EUA fue conformar una arquitectura de seguridad entre México y Canadá desde la apertura del TLCAN; los dos países vecinos y socios comerciales conforman el perímetro o anillo de seguridad de América del Norte lo que se traduce en la creación de una frontera inteligente.

El interés gubernamental de EUA en aumentar la seguridad en los cruces fronterizos con Canadá y México es sustentado por la inseguridad que causa los millones de cruces de personas y mercancías que pasan anualmente por aire, tierra y mar a dicho territorio aunado a ello el auge del incremento del crimen

¹⁴¹ *Ibidem.*

organizado. Las especulaciones de EUA al ser violentadas sus fronteras se sustentan en plantear que la frontera sur es un punto vulnerable de internación de terroristas por ser un lugar de fácil tránsito de ilegales y mercancías. Los actos terroristas vistos como amenaza a la seguridad nacional de EUA dan cuenta de los cambios próximos que inician a partir del 2001 y que se reflejan en la política de seguridad de EUA con relación a la cercanía territorial con México.

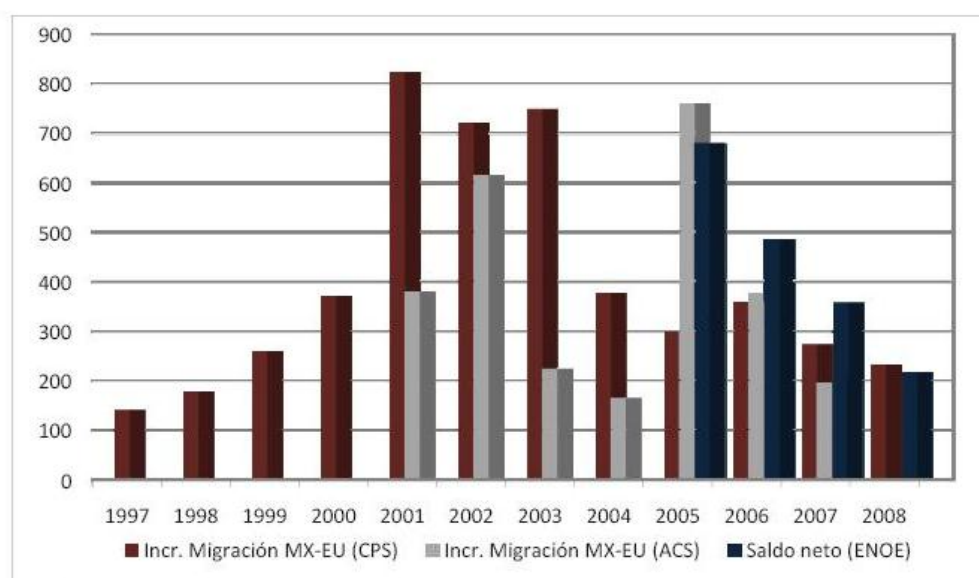
Después del 2001, para evitar ser amenazados por posibles actos terroristas, EUA decide contemplar a México en su estrategia de seguridad nacional para fomentar acciones de cooperación y coordinación que refuercen la seguridad de sus fronteras.

De acuerdo a estimaciones obtenidas a través del censo realizado por el gobierno de Estados Unidos, consultado en el escrito elaborado por Selene Gaspar Olvera¹⁴² se puntualiza en el siguiente cuadro 15 que cada año ingresan migrantes mexicanos a EUA, teniendo sólo en el año 2002 y 2005 un alto incremento de número de mexicanos que migran a EUA por lo que en años subsecuentes reduce a 200 mil mexicanos que migran al país vecino.

¹⁴² Véase a: Selene Gaspar Olvera, *Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011)*. Migr. desarrollo [online]. 2012, vol.10, n.18, pp. 101-138. Obtenido en la red: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992012000100004&lng=es&nrm=iso; consultado el 10-11-2014.

CUADRO 15:

INCREMENTO DE LA EMIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS RESPECTO AL AÑO ANTERIOR, SEGÚN DIVERSAS FUENTES, 1997-2008 (MILES DE PERSONAS)



La información de la CPS corresponde al mes de marzo, de la ACS a julio y de la ENOE al acumulado del año que se indica; Para la CPS se utilizaron medias móviles de tres años; además, los cambios 2000-2003 deben tomarse con cautela porque se realizaron cambios a los cuestionarios. Para la estimación de la ENOE se consideró únicamente la población nacida en México, los datos trimestrales se rezagaron un trimestre, se hicieron ajustes por subestimación del ponderador para la variable migración, se hizo un ajuste para los dos primeros trimestres de 2005 y se asumió que el 95 por ciento del flujo internacional tiene como origen o destino Estados Unidos.

FUENTE: Estimaciones con base en U.S. Census Bureau: Current Population Survey (CPS) y American Community Survey (ACS); INEGI: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en Selene Gaspar Olvera. *Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011)*. Migr. desarrollo [online]. 2012, vol.10, n.18, pp. 101-138. Obtenido en la red: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992012000100004&lng=es&nrm=iso; consultado el 10-11-2014.

El impacto que vivió EUA a partir del 2001 con respecto a los atentados terroristas, es muestra de la dureza de su política respecto al tema migratorio con México, puesto que el número de ilegales residentes en EUA disminuyó en los años subsecuentes a los actos terroristas ocurridos en territorio norteamericano. La importancia para reforzar las medidas de seguridad fronterizas significó llevar a cabo un control: migratorio, delincuencia organizada, narcotráfico, terrorismo y contrabando ilegal en sus diferentes modalidades como armas, personas y dinero proveniente de México.

Respecto al siguiente cuadro, con información periodística de la Jornada, entre los años 2003, 2008 al 2012, se demuestra que ha disminuido radicalmente el flujo de indocumentados mexicanos con destino a EUA.

CUADRO 16:



FUENTE: Datos proporcionados por Fabiola Martínez, *Fallecieron 47 mil migrantes en el país, en seis años*, en *La Jornada*, Sección Política, México, 10 de Noviembre de 2014. Obtenido en la red: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/24/fallecieron-47-mil-migrantes-en-el-pais-en-seis-anos-ong-1256.html>; consultado el 10-11-2014.

El terrorismo, contrabando, narcotráfico, cruce de personas ilegales, tráfico de armas son temas que han generado un patrón de cooperación entre México y EUA, pues al estar la seguridad al centro de las preocupaciones estadounidenses, estos temas reciben mayor atención y sustento económico. Para la política de EUA, México adquiere gran relevancia pues significa una pieza clave dentro de su

Estrategia de Seguridad Nacional para el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad en la región y hemisferio occidental.

Las políticas de seguridad fronteriza norteamericanas tras los atentados terroristas, dan por sentado la creación de acciones que ayudan a mejorar la seguridad operativa comercial y aduanera mostrada en los fundamentos siguientes:

1) Asociación Aduanera Comercial contra el Terrorismo:

La Asociación Aduanera Comercial contra el Terrorismo (*C-TPAT por sus siglas en inglés*), inició en noviembre del 2001, pero comenzó a funcionar a mediados del 2002 como un programa de seguridad fronteriza coordinado entre gobiernos y empresas importadoras cuyo fin es brindar protección a la cadena de suministro comercial contra posibles actos terroristas. El punto focal del programa, se encuentra establecido en el resguardo de los contenedores de carga, pues lo que se intenta es evitar la transportación vía aérea, marítima y terrestre del contrabando de bombas, armas de destrucción masiva, armas biológicas, químicas y contaminación malintencionada de alimentos con fines bioterroristas.

La iniciativa para generar medidas de seguridad en el comercio fue partidaria de EUA cuya certificación como C-TPAT es brindada al sector empresarial para generar estándares de seguridad y riesgo predeterminados en la cadena de suministro. “En sus inicios el programa contaba únicamente con 7 miembros pero

con el transcurso del tiempo se fue extendiendo el número de miembros, hasta llegar a significar cerca del 40% de las importaciones de los Estados Unidos a mediados de 2005; y desde mediados de 2007 se estima que ya más del 60% de las mercaderías que ingresan al territorio estadounidense lo hacen a través del programa, con lo que se espera disuadir a los terroristas de utilizar la cadena de suministros como vía de transporte.”¹⁴³

Los miembros de incorporación voluntaria al programa cuentan con ventajas, tales como los cruces de mercancías más rápidos y eficientes e inspecciones reducidas con apoyo de dispositivos de rayos X, rayos gama e inspecciones aleatorias. Los requisitos acordados mediante la certificación de gobiernos y empresas procuran garantizar seguridad de la carga, seguridad social y económica de la iniciativa privada.

El C-TPAT, es una acción que favorece no sólo a la seguridad de los contenedores sino a la seguridad de cada uno de los miembros participantes al programa, ya que lo que se pretende es agilizar los flujos comerciales, asegurar y facilitar el comercio global de carga y evitar el ingreso de un posible terrorista. La colaboración entre gobierno y empresa es necesaria para reforzar cuestiones de seguridad y facilitación comercial en el mundo.

¹⁴³ Mario Álvarez, *C-TPAT y AEO: “Las nuevas vías del comercio internacional”*, en Boletín *Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Edición N° 258, 2008, obtenido en la red: <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/8/33528/fal-258.web.pdf>; consultado el 10-09-2014.

2) Alianza para la Frontera México - Estados Unidos:

La Alianza para la Frontera México - Estados Unidos (AFMEA) o Iniciativa de Frontera Inteligente, es un acuerdo firmado entre los gobiernos de México y EUA, cuya finalidad es resguardar las fronteras de la injerencia de posibles actos terroristas sin obstaculizar la agilización de los flujos comerciales entre ambos países. La iniciativa fue implementada el 22 de marzo de 2002 en la Ciudad de Monterrey, bajo la presidencia de Bush y Fox, quienes anunciaron el Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-EUA, en el cual se establecen 22 compromisos contemplados en tres temas enfocados a la seguridad en la infraestructura, flujo seguro de personas y flujo seguro de bienes observados en el siguiente cuadro:

CUADRO 17:

ACUERDO DE 22 COMPROMISOS SOBRE FRONTERA INTELIGENTE EUA-MÉXICO.	
1. COOPERACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA: <ul style="list-style-type: none">• Planeamiento a largo plazo.• Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos.• Protección de la infraestructura.• Armonización de los puntos de entrada a puertos.• Exhibición de proyectos.• Cooperación en puntos de cruce fronterizo.• Financiamiento de proyectos fronterizos.	2. SEGURIDAD EN EL FLUJO DE PERSONAS: <ul style="list-style-type: none">• Viajeros con documentación previamente revisada.• Información avanzada sobre pasajeros.• Viajes de negocios por el TLCAN.• Fronteras seguras y disuasión de "polleros".• Consulta con respeto a la política de expedición de visas.• Entrenamiento conjunto.• Bases de datos conjuntas.• Revisión de personas provenientes de terceros países.
3. SEGURIDAD EN EL FLUJO DE BIENES: <ul style="list-style-type: none">• Cooperación entre los sectores privado y público.• Intercambio electrónico de información.• Seguridad en el transporte marítimo de bienes.• Cooperación tecnológica.• Seguridad en redes ferroviarias.• Combate al fraude.• Intercepción de contrabando.	

FUENTE: "Smart Border: 22 point Agreement-US-México Border Partnership Action Plan, *The White House, Office of Press Secretary, Washington*, 21 de marzo de 2002. Información consultada en: Joseph S Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Ruth Diamint, *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad hemisférica en el Siglo XXI*, Prometeo Libros, Argentina, 2006, pág. 521.

Con la implementación de los compromisos se pretende mantener la cooperación bilateral, reestructurar las políticas de seguridad fronteriza, reorganizar las instituciones entre ambos países, promover seguridad y agilidad en los flujos transfronterizos con apoyo de adquisición de tecnologías de la información y comunicación las cuales ayudaran a evitar la injerencia de presuntos terroristas, tráfico ilícito de armas, drogas, personas y dinero mediante la revisión exhaustiva de pasajeros, aeronaves y embarcaciones entre EUA y México.

3) Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza:

El plan de acción, no es más que la secuencia a los acuerdos anteriores firmados con relación a la seguridad de las fronteras entre EUA y México. El plan tiene como estrategia, cumplir con tres líneas: primera, verificar los avances acordados respecto al tema de la seguridad fronteriza; segunda, seguir fortaleciendo los lazos de cooperación binacional para mejorar la seguridad fronteriza y tercera, erradicar las amenazas comunes entre EUA y México.

A dos años de la firma de la iniciativa de frontera inteligente, se da por sentada entre los entonces secretarios de Seguridad Interna Tom Ridge y Santiago Creel, un nuevo plan de acción pactado el 20 de febrero de 2004. El objetivo a cumplir depende del trabajo de ambas autoridades por erradicar el crimen organizado y contrabando, así como de controlar la migración ilegal de personas que intentan cruzar la frontera norteamericana mediante campañas preventivas en los medios

de comunicación, esto con la intención de prevenir y evitar situaciones de peligro que generen más muertes de inmigrantes.

En el plan de acción, la autoridad norteamericana solicita a México nuevas demandas por cumplir, dentro de las cuales está: “la necesidad de que este fortalezca la presencia de sus autoridades en las rutas de los traficantes y las medidas disuasivas en su frontera sur; mejore los mecanismos interinstitucionales permanentes de vigilancia en la región fronteriza por medio de los Grupos Beta, con el apoyo y la intervención de diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno; aumente la presencia y capacidad de los Grupos Beta, así como que establezca puntos de inspección en áreas de alto riesgo; intensifique las acciones de vigilancia en las rutas que utilizan los migrantes en áreas de alto riesgo, e instrumente un plan de desarrollo para las comunidades fronterizas.”¹⁴⁴

El aumento de las demandas hacia México establecidas a corto plazo por parte de EUA, son el reflejo de la injerencia de poderío estratégico norteamericano por reforzar su seguridad nacional y mantener lazos de cooperación para mantener seguras las fronteras de actividades delincuenciales, contrabando, narcotráfico, tráfico de drogas, armas y terrorismo.

¹⁴⁴ Arturo C. Sotomayor Velázquez y Gustavo Vega Cánovas (coordinadores), *op cit*, pág. 196-197.

4) Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte:

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), es un nuevo instrumento que forma parte del resultado de varios intentos entre EUA y México por crear lazos de cooperación en la región de América del Norte. La conformación de la alianza entre Canadá, EUA y México tiene como finalidad intensificar las relaciones comerciales bajo estándares de seguridad que refuercen el control de las fronteras conjuntas sin que intervenga el obstáculo neo-proteccionista que afecte la funcionalidad de los mercados.

El 23 de marzo de 2005, el Presidente de los Estados Unidos, George W. Bush; el Presidente de México, Vicente Fox Quesada; y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin acuerdan celebrar en Texas, un compromiso que fomenta la cooperación, el desarrollo de la región y que promueve el aumento de la seguridad con apoyo de tecnología de punta para la prosperidad de la región.

El ASPAN se encuentra estructurado bajo dos agendas: primera, la agenda de prosperidad conformada por la promoción del desarrollo económico, competitividad de la zona, calidad de vida, agilidad y crecimiento comercial; y segunda, la agenda de seguridad compuesta por la instrumentación de estrategias comunes de seguridad fronteriza, aérea y marítima así como protección y prevención de amenazas externas que pongan en peligro a América del Norte.

Leonardo Curzio expone ampliamente como base de los dos grandes capítulos entre seguridad y prosperidad de la ASPAN los siguientes objetivos:

- “El desarrollo de un marco trilateral de cooperación regulatoria para hacer compatibles las regulaciones.
- La redacción de pruebas y requisitos para acceder al mercado de Norteamérica.
- Una estrategia conjunta para el acero.
- Un Consejo Automotriz de Norteamérica que abordará los temas de competitividad, regulación y seguridad automotriz.
- La defensa de la propiedad intelectual y los derechos de autor.
- Terminar un acuerdo de reconocimiento para los contenedores de materiales peligrosos y establecer mecanismos de reconocimiento mutuo de pruebas de laboratorio para ciertos asuntos.
- *Facilitar el comercio.*
- Reducir los costos asociados a las reglas de origen.
- *Mejorar el comercio electrónico a través de firmas electrónicas.*
- *Procesos de conformidad de la Comisión de Telecomunicaciones.*
- Supervisiones de banca, valores y seguros.
- *Mayor eficiencia en transferencias electrónicas* y compra de valores en la bolsa a través de plataformas electrónicas.
- Coberturas de seguros.
- Apoyar la planeación fronteriza a través del intercambio de información y las comunicaciones.
- Mejorar las entradas en puntos conflictivos.

- Un sistema de información geográfica.
- Arquitectura de sistemas inteligentes de transporte.
- Carriles de Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida a los viajeros (SENTRI) o el programa de viajero frecuente (NEEC).”¹⁴⁵

Los temas dentro de la agenda de seguridad de la ASPAN se generalizan en: protección a América del Norte contra amenazas externas; prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte, y eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo mediante carriles de Red Electrónica Segura lo que facilita el comercio.

El énfasis por concretar acuerdos y alianzas de parte de EUA, como lo es el caso del ASPAN denota el apoyo existente por parte del gobierno norteamericano para que México refuerce las fronteras y ejerza coacción contra actos derivados del crimen organizado que hacen vulnerable a la nación.

¹⁴⁵ Leonardo Curzio, “La seguridad en América del Norte”, en Abelardo Rodríguez Sumano (coordinador), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: ¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos?, y ¿A dónde queremos ir.* Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, México, 2012, págs. 110-111.

5) Iniciativa Mérida:

La Iniciativa Mérida (IM) conocida también como Plan México, es el complemento de los compromisos de seguridad de la ASPAN. El plan de seguridad regional comenzó a funcionar en diciembre de 2008, entre los gobiernos de EUA, México y Centroamérica, para formular estrategias que erradiquen a los grupos de delincuencia organizada y narcotráfico, las cuales se encontrarán basadas en la cooperación, reciprocidad y responsabilidad conjunta. El objetivo de la iniciativa se encuentra implementado en cuatro pilares:

- 1) Afectar la capacidad operativa del crimen organizado;
- 2) Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado;
- 3) Crear la estructura fronteriza del Siglo XXI; y
- 4) Construir comunidades fuertes y resilientes.

De acuerdo con información obtenida de la Embajada de los EUA, los pilares de la iniciativa se enfocan a disminuir el poder del crimen organizado mediante el arresto y encarcelamiento de los capos, decomiso de precursores químicos, reducción del procesamiento de drogas con apoyo de la correcta aplicación del Estado de Derecho, aumento de la capacidad de las instituciones u organismos estatales mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteriza y nacional y de la profesionalización de la policía, fuerzas armadas y reforma del sistema penal de justicia.

Además, se contempla que para disminuir el narcotráfico y crimen organizado, se requiere contar con infraestructura adecuada y nuevas tecnologías de la información y la comunicación no invasivas entre las fronteras de ambos países, puertos y aeropuertos para evitar la evasión fiscal, tráfico ilegal de armas, drogas y personas. Se contempla disminuir atractivo y poder de las sociedades involucradas en las organizaciones dedicadas al narcotráfico así como crear una cultura de respeto y legalidad a las normas establecidas.¹⁴⁶

El reconocimiento de las responsabilidades compartidas forjó que EUA destinará apoyos económicos que fortalezcan las capacidades del Estado mexicano para contener la delincuencia organizada y control de los flujos indeseados. La ayuda económica anual, es entregada en dotación de equipo aéreo, terrestre y marítimo; de equipo técnico, entrenamiento, mantenimiento y refacciones de equipos; de adiestramiento policial-militar, de inteligencia y de modernización judicial.

En el caso mexicano, la responsabilidad compartida se refleja a través del intercambio de información confidencial, cooperación para el debilitamiento de las estructuras del narcotráfico y crimen organizado bajo el decomiso de cargamentos, destrucción de plantíos de drogas y laboratorios así como detección y destrucción de pistas aéreas ilegales; intercepción de rutas aéreas, terrestres y marítimas y detención, encarcelamiento o extradición de capos.

¹⁴⁶ Véase a: Embajada de los Estados Unidos en México, *La Iniciativa Mérida*, obtenido en la red: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>; consultada el 11-11-2014.

El hecho de que ambos países accedan a erradicar amenazas compartidas como la delincuencia organizada y narcotráfico no significa que las cosas a resolver sean sencillas, pues el apoyo económico que EUA otorga a México debe de generar mejoras en la seguridad fronteriza para combatir las actividades ilícitas derivadas del crimen organizado.

De acuerdo con datos proporcionados por la Embajada de Estados Unidos en México, desde la puesta en marcha de la IM hasta el cierre del año de 2013, se ha entregado 1.2 mil millones de dólares en equipo y entrenamiento a México. De los cuales, se han destinado al pilar número tres: más de 107 millones de dólares en equipos para apoyar a las agencias fronterizas del gobierno mexicano y en adquisición de nuevos caninos.¹⁴⁷

La Iniciativa Mérida, es la acción que más sentido abarcativo posee en materia de seguridad fronteriza, pues EUA ha destinado presupuesto económico invertido en herramientas tecnológicas que logren disminuir la evasión fiscal, delincuencia organizada, tráfico de drogas y personas; lo que impacta de forma positiva a México al poder contar con una estructura fronteriza del Siglo XXI, que mejore la seguridad aduanera vía terrestre, marítima y aérea.

¹⁴⁷ Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja Informativa: Entregas Principales de la Iniciativa Mérida en el 2003*, obtenido en la red: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Major-Deliveries-2013-sp.pdf>; consultado el 11-11-2014.

6) Acuerdo de Reconocimiento Mutuo en materia aduanera.

El SAT emitió un comunicado de prensa, en el que se declara formalmente la firma del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo en materia aduanera acordado el 19 de octubre de 2014 en San Diego-California, llevado a cabo por el Comisionado de la agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP por sus siglas en inglés) R. Gil Kerlikowske, y el Jefe del SAT Aristóteles Núñez.

Con el acuerdo se plantea trabajar de forma conjunta entre la iniciativa privada y autoridades gubernamentales de ambos países incluidos los agentes aduanales para agilizar el comercio exterior, de tal forma que se vuelva más eficiente y competitivo.

El acuerdo tiene como objetivo vincular los programas de C-TPAT Y NEEC, de tal manera que juntos establezcan una postura de seguridad unificada y sostenible que ayude a asegurar y facilitar el comercio global de carga.

A partir de 2015, el SAT estima que sean menores las revisiones aduaneras con cruces más ágiles (al pasar de entre 3 o 4 horas para una importación a 25 minutos promedio), disminución de costos de transporte y manejo más eficiente en sus procesos como: un menor número de exámenes cuando se envía carga, un proceso de validación más rápido, normas comunes, eficiencia de la aduana y

negocios, transparencia entre las administraciones de aduanas, la reanudación de negocios, mejores procesos y flujo comercial.¹⁴⁸

El acuerdo entre ambos países, trae consigo un gran avance para México ya que serán beneficiadas las empresas manufactureras, productoras y transportistas que desde hace años han tenido grandes trabas en su comercio con el país vecino. La actividad de los agentes aduanales será más eficiente, pues las revisiones físicas se volverán más seguras con apoyo de las TIC's.

El punto focal del acuerdo es que con la reducción de los exámenes y revisiones aduaneras se agilizará el comercio pero la batuta recaerá a cargo del personal que se encuentre detrás de los procesos automatizados de revisión, pues depende del personal laboral generar criterios para detener probable mercancía ilícita dentro de la operatividad comercial.

¹⁴⁸ Véase a: Servicio de Administración Tributaria, *Comunicado de prensa 135: Firman Estados Unidos y México el acuerdo de reconocimiento mutuo en materia aduanera*, con fecha de última actualización el 20 de octubre de 2014, obtenido en la red: http://www.sat.gob.mx/sala_prensa/comunicados_nacionales/Paginas/com2014_135.aspx; consultado el 11-11-2014.

3.5. Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas en México.

Hoy en día, el atraso tecnológico en las aduanas, impacta de forma negativa en nuestras fronteras y sociedades volviéndose vulnerables ante el dinamismo comercial internacional acompañado por el tránsito de mercancía ilícita, contrabando, tráfico de drogas y delincuencia organizada.

La operación aduanera soportada por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación ayuda a evitar amenazas y riesgos a la seguridad aduanera.

3.5.1. Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Aduanas en México para el control.¹⁴⁹

La demanda de los flujos comerciales entre países genera el desarrollo de estándares de seguridad apegados a mecanismos tecnológicos que buscan erradicar las prácticas ilícitas para facilitar la agilidad comercial. La modernización aduanera en México, es un hecho histórico que marcará la evolución de nuestras aduanas. La estructura fronteriza del Siglo XXI, apegada a mecanismos automatizados ayudara a proteger la seguridad comercial y nacional.

¹⁴⁹ Véase en: Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenido de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_12137.html; consultado el 11-11-2014.

Con información obtenida del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el SAT establece diferentes tecnologías para su uso, control y seguridad de las aduanas de México, que son presentadas de la siguiente manera:

1. Sistema de Esclusas para Control de Aduanas o Esclusas Tecnológicas.

El Sistema de Esclusas para Control de Aduanas abreviado por sus siglas como SIECA o Esclusas Tecnológicas, es un mecanismo automatizado de percepción de riesgo y amenazas que protege a los vehículos de carga que intentan entrar o salir del recinto fiscal. El objetivo del sistema se encuentra basado en erradicar el contrabando bronco, tráfico de drogas y personas mediante la protección de los vehículos de carga.

Con el sistema tecnológico se busca verificar que los vehículos cumplan con las formalidades del despacho y con autenticidad en la documentación. Las esclusas tecnológicas se conforman por sensores presencia, semáforo de tres luces, barrera de paso y poncha llantas.

Como dato estadístico se estima que en el año 2012, se contaron con 317 esclusas instaladas y en operación.

2. Sistema de Aforo Vehicular.

El Sistema de Aforo Vehicular conocido por sus siglas SIAVE, es un mecanismo automatizado llevado a cabo en las aduanas fronterizas que tiene como objetivo controlar el transporte vehicular de personas mediante aparatos tecnológicos de reconocimiento de placas, clasificación vehicular, básculas, semáforos y reductores de velocidad.

El control vehicular de pasajeros recaba información estadística en tiempo real lo que permite un intercambio de información entre autoridades gubernamentales. Además, permite crear una base de datos para reconocer patrones de riesgo y perfiles delictivos.

De acuerdo con información recabada del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, se estima que el control vehicular abarca 193 carriles de pasajeros y 15 para autobuses, instalados en 21 aduanas fronterizas y una marítima (cruce fronterizo “El Ceibo”, colindante entre México y Guatemala), que representan un total de 50 puntos tácticos.

Profundizando sobre los datos estadísticos anteriormente mencionados, se logra percibir que de las 49 aduanas en México sólo 22 aduanas se encuentran seguras de percibir algún riesgo o amenaza, mientras que la otra parte se encuentra vulnerable. Aunque el avance tecnológico es importante se estima que la amplitud

territorial de México, no cuenta con herramientas que eviten la evasión fiscal, tráfico de personas, crimen organizado y narcotráfico.

3. Equipos para revisiones no intrusivas.

Son herramientas tecnológicas automatizadas que logran detectar irregularidades al interior del equipaje de los pasajeros. Los mecanismos de detección son especializados; dentro de estos equipos se encuentran:

- **Equipos de Espectroscopia:** Permite detectar de forma rápida y eficiente la veracidad de la mercancía declarada en pedimentos mediante análisis de espectroscopia de infrarrojo.
- **Analizadores Portátiles de Infrarrojo -Phazir-:** Son equipos portátiles manuales de Infrarrojo que detectan mercancías sensibles y de difícil identificación por tratarse de drogas, precursores químicos, mercancías de riesgo y mercancías no declaradas. Su uso facilita la revisión de mercancías de difícil maniobra o estibaje¹⁵⁰ como productos a granel, frutas, vegetales, chatarra, rollos de acero; lo que evita algún daño generado en la misma.

¹⁵⁰ El término estibaje significa apretar o amontonar las cosas que están sueltas para que ocupen poco espacio.

Los Analizadores Portátiles de Infrarrojo son al igual que el equipo de espectroscopia, una herramienta muy completa en las aduanas puesto que detectan el comercio ilícito y agilizan el comercio. En este caso, ésta tecnología sí no se encuentra en manos de agentes aduanales con valores tales como honestidad y lealtad, será una herramienta con probabilidad de vulneración ante las amenazas y riesgos que puedan devenir por parte del comercio ilegal o delincuencia organizada. Es una herramienta que por ser portátil, depende de la veracidad de los datos que logren visualizar los agentes aduanales y catalogarlos a su criterio como elementos ilícitos.

- **Rayos X:** Son herramientas que con radiografías a color se rastrea el contenido de contenedores, paquetes y equipajes para evitar el contrabando de drogas, armas, personas y dinero.
- **Rayos Gama:** Son equipos que logran detectar densidades del contenido de los contenedores, camiones, furgones y mercancía paletizada.¹⁵¹

De acuerdo con información obtenida del Plan de Modernización de Aduanas 2007-20012, se estima que 20 aduanas del país poseen la adquisición y uso de los rayos gama, lo que refleja la vulnerabilidad de nuestras fronteras al carecer de dicho equipo pues previene riesgos que un agente aduanal no puede realizar de forma física y visual.

¹⁵¹ El termino mercancía paletizada significa que es una carga contenida en tarimas.

4. Rayos X Móviles o Sistemas ZBV.

Son mecanismos de inspección con rayos X móviles, que detectan mercancías ilegales o bombas a través de un radio cercano a las aduanas previniendo tragedias en el espacio dónde se controlan las operaciones aduaneras. Los rayos X se encuentran instalados en una camioneta Mercedes Benz Sprinter, lo que los hace Sistemas Móviles que se pueden reubicar en donde se requiera.

5. Video Vigilancia.

Video Vigilancia conocido por sus siglas como VIVA, es un sistema cerrado instalado en cámaras de seguridad ubicadas en puntos específicos de la operación aduanera. La información recabada por las cámaras, permite hacer transparente los procesos operativos de las aduanas pues la conformación de las áreas centrales de la AGA e instancias de seguridad nacional pueden contar con acceso a las grabaciones obtenidas en cada una de las aduanas, lo que permite detectar actos ilícitos por personas y servidores públicos.

6. Servicio Automatizado de Transacciones por Excedente de Franquicia.

El Servicio Automatizado de Transacciones por Excedente de Franquicia conocido por sus siglas SATEF, es un sistema automatizado de cobro de impuestos correspondiente al excedente de la franquicia que se encuentran ubicados en puntos tácticos de las aduanas y secciones aduaneras del país.

Los SATEF son cajeros automáticos que reducen el tiempo de espera para la realización del pago por excedente de franquicia, el cual puede realizarse en efectivo o mediante tarjeta de crédito y débito. Las máquinas automatizadas poseen conexión directa con el SAAI (Sistema Automatizado Aduanero Integral) lo que permite tener un registro y control automatizado y prácticamente en línea de las recaudaciones que se lleven a cabo por dicho concepto. El SATEF, es una tecnología automatizada que no sólo previene la violación del fisco estatal sino que agiliza el pago de los usuarios contribuyentes.

7. Adquisición de caninos.

La adquisición de caninos, no se contemplan dentro de los equipos tecnológicos. Se consideran dentro de este apartado, porque hacen uso de las herramientas tecnológicas. Los caninos son sometidos a un proceso en el que mediante una incisión quirúrgica se les introduce un chip a nivel corporal lo que les ayuda a desarrollar capacidades motoras en la detección de cinco aromas: cocaína, marihuana, armas, cartuchos, explosivos y papel moneda.

A diferencia de un servidor público de aduanas, los caninos pueden revisar un vehículo en cuestión de un minuto, mientras que un inspector lo hace en cinco minutos. La habilidad y capacidad de los caninos dentro de los procesos aduaneros ayuda a proteger nuestras fronteras, aeropuertos, garitas, secciones aduaneras y líneas internacionales de posibles actos ilícitos, lo que beneficia a nuestra seguridad nacional.

3.5.2. Proyectos para la simplificación o facilitación de trámites aduaneros.

Los programas que a continuación se detallaran, son proyectos que evitan situaciones de riesgo dentro de los procesos operativos aduaneros y que ayudan a la agilización y facilitación comercial del país; entre los proyectos se encuentran los siguientes:

1. Sistema de Administración de Riesgos en Comercio Exterior.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias establece que el Sistema de Administración de Riesgos en Materia de Comercio Exterior abreviado por sus siglas como SARCE, califica la situación de riesgo de los contribuyentes como usuarios del comercio exterior que infringen la ley para cometer irregularidades en actos de fiscalización.

Su funcionamiento consiste en detectar contribuyentes de riesgo, desde su registro ante el Registro Federal de Contribuyentes hasta la última operación de comercio exterior realizada por el contribuyente. La información de los registros de los contribuyentes de los sistemas y bases de datos institucionales se concentra en la Administración General de Recaudación y la Administración General de Aduanas para ofrecer un expediente integral de los movimientos propios o

actividades con terceros a las áreas analíticas y operativas de las autoridades aduaneras que lo requieran.¹⁵²

El SARCE es un mecanismo de acción que se enfoca en obtener un mayor control de riesgo de cada contribuyente para lograr la simplificación y agilización de las operaciones aduaneras.

El sistema es benéfico por dos cuestiones: Primera, concentra la información en una base de datos para detectar aquellos contribuyentes que tratan de evadir al fisco y segunda, contribuye al beneficio de la seguridad económica y fiscal del país. Los estándares de seguridad aduaneros de los países apuestan cada vez más a la facilitación de los flujos comerciales con menores revisiones, lo que agiliza la demanda comercial a nivel internacional gracias a las herramientas tecnológicas disponibles.

¹⁵² Véase en: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Organización en la lucha contra la evasión*, en “Un Enfoque Integral para prevención y el Combate a la evasión tributaria”. Servicio de Administración Tributaria, México, España, 2006. Obtenido de la red: http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=3518.; consultado el 11-11-2014.

2. Sistema de Análisis Automatizado a Priori (SAAPA).

El SAT establece que el Sistema de Análisis Automatizado a Priori abreviado por sus siglas SAAPA, es un sistema enfocado a evaluar el riesgo de las mercancías que se encuentran en proceso de entrada a territorio nacional vía marítima y aérea.

Su funcionamiento depende de la información electrónica anticipada proporcionada por las empresas de transporte marítimo y líneas aéreas para detectar irregularidades en las mercancías. La labor del sistema consiste en evaluar anticipadamente los contenedores transportados vía marítima o aérea, los cuales son calificados bajo los niveles de riesgo alto, medio y bajo. Aquellos contenedores determinados con alto riesgo son sometidos a revisión física y tecnológica por lo que en caso de encontrar irregularidades en las mercancías se coordinan acciones entre la autoridad aduanera, la PGR y Secretaría de Marina.¹⁵³

El proceso del sistema nos permite enfatizar la importancia de las herramientas tecnológicas dentro de los procesos operativos aduanales, pues sin ellas el comercio no trabajaría de forma fluctuante, volviéndose engorrosas las revisiones en cuestiones de tiempo como antiguamente trabajaban las aduanas.

¹⁵³ Véase en: Servicio de Administración Tributaria. *Herramientas de apoyo a la gestión de riesgo*. 2011. Obtenido de la red: www.captac-dr.org/c/document_library/get_file?folderId=248052..., consultado el 11-11-2014.

3. Sistema Automatizado Aduanero Integral.

El Sistema Automatizado Aduanero Integral abreviado por sus siglas SAAI, “es el sistema mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, pre-validadores a través de una sola cuenta de usuario tendrán acceso a las diferentes aplicaciones WEB con que cuenta la Administración General de Aduanas para la consulta del estado que guardan las diferentes operaciones de Comercio Exterior que se realizan en el proceso de despacho Aduanero.

La cuenta única de acceso que tendrán los usuarios se denomina Pasaporte Electrónico de Aduanas (PEA) y a través de ésta podrán ingresar a las aplicaciones que tengan autorizadas cada usuario.”¹⁵⁴

El sistema tiene un gran impacto dentro del proceso operativo comercial. Bajo la dinámica tecnológica, el seguimiento de la carga de cada uno de los usuarios puede realizarse de forma rápida sin necesidad de depender físicamente de las instancias aduaneras, lo que vuelve ágil y simple las operaciones de Comercio Exterior.

¹⁵⁴ Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenido de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_12137.html; consultado el 11-11-2014.

4. Nuevo Esquema de Empresas Certificadas.

El SAT determina que bajo el dinamismo comercial existente a nivel internacional y comprometiéndose al apego de estándares de seguridad internacionales, se ha mostrado consciente de la necesidad que requiere el exportador para cruzar las mercancías a través de las fronteras.

Para cumplir con tal requerimiento en pro del exportador nacional y de la economía del país constituyó el programa de Operador Económico de México denominado Nuevo Esquema de Empresas Certificadas abreviado por sus siglas NEEC, cuyo objetivo es certificar al exportador como usuario apto para realizar actividades dentro del comercio internacional y reducir los riesgos de seguridad en embarques de mercancías.

El programa inició actividades el 02 de enero de 2012 para fortalecer la seguridad de la cadena logística del comercio exterior a través de la implementación de estándares mínimos en materia de seguridad internacionalmente reconocidos en coordinación con el sector privado y que otorga beneficios a las empresas participantes.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Véase en: Servicio de Administración Tributaria, *Nuevo Esquema de Empresas Certificadas*, en “Apartado L-Operador Económico Autorizado.” Información modificada por el SAT al 17 de septiembre de 2014. Obtenido en la red: http://www.sat.gob.mx/aduanas/neec/Paginas/apartado_L.aspx; consultado el 11-11-2014.

Gracias a este programa se facilitará y agilizará el cruce de mercancías mediante el otorgamiento de carriles exclusivos a las empresas certificadas aptas para la exportación de sus productos. Ante situaciones adversas que trae consigo el crimen organizado, el programa protege en mayor medida los embarques y agiliza los procesos operativos comerciales entre los exportadores, elevando así el nivel de competitividad de las empresas participantes.

5. Ventanilla Única a través de Internet (VUCEM).

El SAT establece que la Ventanilla Única abreviado por sus siglas como VUCEM, tiene como propósito conformar de forma electrónica una base de datos que apoye a actores públicos, privados, instituciones o dependencias gubernamentales en la consulta de sus operaciones comerciales.¹⁵⁶

VUCEM es una herramienta que tiene consigo muchos beneficios para los usuarios y entidades gubernamentales, pues el status comercial puede ser obtenido mediante la consulta en un portal electrónico lo que reduce tiempos y costos.

¹⁵⁶ Véase en: Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenido de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_12137.html; consultado el 11-11-2014.

6. Carriles Fast (Free and Secure Trade: Comercio libre y seguro, por sus siglas en inglés) y Exprés.

Los Carriles Fast y Exprés, son sistemas que se encuentran contemplados dentro de proyectos que simplifican y facilitan los trámites aduaneros. De acuerdo con el SAT, los carriles permiten un flujo y despacho ágil y simple de carga en ambas direcciones aplicables para vehículos y embarques.

“Los carriles y módulos exclusivos FAST podrán ser utilizados sólo por los importadores estadounidenses y exportadores mexicanos que se encuentren inscritos en el programa estadounidense denominado Asociación Aduanera Comercial contra el Terrorismo o Alianza Aduana-Industria contra el Terrorismo (Customs-Trade Partnership Against Terrorism: C-TPAT por sus siglas en inglés). A través de dicho programa, el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza (BAPF) exige a sus participantes elevar al máximo sus estándares de seguridad en todos sus procesos, incluido el embarque hacia los Estados Unidos.

A través de los carriles y módulos exclusivos EXPRÉS, los importadores mexicanos inscritos en el programa de Empresas Certificadas de la Aduana México podrán importar sus cargamentos de manera expedita, con un número de inspecciones inferiores. Dichos cargamentos deben ser transportados por choferes autorizados en el programa FAST de los Estados Unidos y esa información es corroborada por esa aduana. Para ingresar al programa de Empresas Certificadas, los importadores mexicanos

interesados deben, entre otras cosas, contar con un historial limpio en las materias fiscal y aduanera, y mantener altos niveles de cumplimiento; de lo contrario, pierden de inmediato los privilegios del programa.¹⁵⁷

El implemento del uso de carriles en modalidades Fast y Express aportan grandes beneficios para la sociedad ya que brindan atención personalizada a los cargamentos de los importadores y exportadores y agilizan los cruces de frontera. El uso de carriles de este tipo deja claro el implemento novedoso de las TIC's en las líneas fronterizas, sólo que el punto resaltable es que las mercancías sólo cuentan con seguridad mediante su tránsito y no en el transcurso del viaje. El aseguramiento de las vías de comunicación en las carreteras, puertos y vías de ferrocarril, constituye parte de la seguridad aduanera pero no se ha hecho posible ante la injerencia del crimen organizado.

7. Oficiales de Comercio Exterior.

Los Oficiales de Comercio Exterior abreviado por sus siglas como OCE, es un conjunto de personal capacitado y calificado para cubrir actividades de revisión de mercancías y pasajeros que entran y salen del país.

¹⁵⁷ Para mayor información consultar: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Comunicado de prensa: Se inauguran los carriles exclusivos Fast y Exprés en el puente fronterizo de Nuevo Laredo, Tamaulipas.* México, 15 de abril del 2004. Obtenido en la red: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_comunicados_prensa/2004/baduana_shcp1.html.; consultado el 11-11-2014.

Son contratados por el SAT, mediante el Programa Formativo en Materia de Comercio Exterior. Los candidatos son sometidos a un estricto proceso de reclutamiento y evaluación, consistente en exámenes (psicométrico, psicológico, socioeconómico, toxicológico, polígrafo, médico y de conocimientos técnicos), pruebas de desempeño y confiabilidad.

La implementación de este programa ha permitido contar con personal especializado y comprometido para facilitar el comercio exterior, previniendo posibles actos de corrupción mediante el adiestramiento en manejo de armas, uso de herramientas tecnológicas y en materia jurídica aduanera.¹⁵⁸

3.5.3. Cómo contribuyen a erradicar los riesgos y las amenazas en las aduanas mexicanas.

La metodología de estudio basada en el uso del FODA, implementado por el SAT ha logrado detectar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de las aduanas en México. El problema de erradicar los riesgos y amenazas de las aduanas no ha sido posible ante los altos índices de corrupción y delincuencia organizada existentes entre las fronteras y la sociedad en su conjunto. La falta de empleo bien remunerado y la pobreza han sido los detonantes para que nuestra sociedad cometa actos ilícitos en las franjas fronterizas de nuestro país.

¹⁵⁸ Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenido de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_12137.html; consultado el 11-11-2014.

La actualización de infraestructura, el equipamiento tecnológico modernizado, el uso de internet, la profesionalización del personal de aduanas, el apoyo del gobierno norteamericano y la cooperación de las autoridades nacionales han logrado disminuir los riesgos y amenazas de las aduanas mexicanas. Se requiere apostar a corto plazo, al implemento de los procesos operativos automatizados en cada una de las aduanas junto con la correcta aplicación de la legalidad aduanera y judicial para que las aduanas cumplan con su función.

Desde sus indicios de la aduana, el uso de la tecnología ha generado grandes cambios en la operatividad aduanera, pues antiguamente el administrador de aduanas no podía revisar el flujo comercial de forma certera y en tiempos reducidos. Hoy en día, la tecnología ha hecho que el comercio sea dinámico y que el personal aduanero: logre revisar la mercancía sin generar daños en la misma; reducir tiempos en el trabajo de cada operación comercial y sobreestimar el peso de un auto.

Contar con intercambio de información electrónica, esclusas tecnológicas, cámaras de vigilancia, carriles exclusivos exprés, rayos X y rayos gamma genera un gran impacto en la sociedad por dos cuestiones: Primera; facilita, simplifica y agiliza el comercio y segunda; reduce riesgos y amenazas a las aduanas protegiendo al fisco y a los ciudadanos de los actos ilícitos causados por el crimen organizado, tráfico de personas y drogas.

3.5.4. Inversiones en la adquisición de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

México destina inversión para el ámbito aduanero, haciéndolo no mayor a los ingresos económicos destinados por EUA. La diferencia de los recursos económicos destinados a la seguridad aduanera entre ambas naciones es muy variada. Como recordaremos EUA al verse amenazado por los actos terroristas, decide implementar políticas de prevención en su territorio y fronteras. Se cuestionaba que a través de territorio mexicano pudo haberse inmiscuido el terrorismo.

EUA, al ver la situación de carencia de seguridad fronteriza en México, decide adoptar el territorio mexicano como parte de su anillo de seguridad. Es así como a partir del 11 de septiembre del 2001, se puede observar que ha aumentado la inversión en TIC's en las aduanas mexicanas por dos razones: primera, por los mecanismos de acción por parte de nuestro país vecino; y segunda, por la coordinación entre autoridades de ambas naciones.

Con datos proporcionados por la Embajada de Estados Unidos en México, se tiene que al cierre del 2013, la Iniciativa Mérida ha entregado aproximadamente 1.2 mil millones de dólares en equipo y entrenamiento al Gobierno de México, por lo que más de 107 millones de dólares han sido donados en equipos para apoyar

a las agencias fronterizas mexicanas.¹⁵⁹ Sin embargo, con información actualizada al 2014 de la Revista Forbes, el director del Servicio de Administración Tributaria, adelantó que los próximos cuatro años se invertirán alrededor de 9,300 millones de pesos para la modernización de las agencias aduanales del país.¹⁶⁰

3.6. Propuesta para mejorar la seguridad de las aduanas mexicanas.

Inmersos ante un mundo globalizado, México debe de apostar a la implementación variada de las tecnologías de la información y comunicación en cada una de las aduanas la cual tiene que estar sujeta a inspección por personal profesional que no recaiga en actos indebidos.

La modernización de aduanas, es un plus para que nuestra economía se repunte positivamente. En México, el comercio exterior representa el 60% del producto interno bruto, por ello es de gran importancia desplazar este proyecto a corto y mediano plazo puesto que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 contempla al Plan de Modernización de Aduanas como una estrategia a largo plazo.

¹⁵⁹ Embajada de Estados Unidos en México, *Hoja Informativa: Entregas Principales de la Iniciativa Mérida en el 2003*. Obtenido en la red: <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/feb2014/Major-Deliveries-2013-sp.pdf>; consultado el 11-11-2014.

¹⁶⁰ Francisco Muciño, *SAT invertirá 9,300 mdp para modernizar aduanas*, Revista Forbes, editor web Jr. De Forbes. Com.mx, México, 10 de Julio de 2014. Obtenido en la red: <http://www.forbes.com.mx/sat-invertira-9300-mdp-para-modernizar-aduanas/>; consultado el 12-11-2014.

El Sistema Aduanero Mexicano carece de un concepto que determine la seguridad aduanera, para ello propongo un concepto que considere el énfasis de la seguridad aduanera, sin dejar de lado que las aduanas poseen la facultad de fiscalización.

La profesionalización del personal y agentes aduanales es de radical importancia en las aduanas, como garantes de la implementación de operaciones aduanales al frente y quienes deben evitar caer en corrupción.

Hoy en día, hace falta reforzar el esquema de seguridad para el personal laboral de las aduanas, puesto que aún son ellos quienes se encuentran vulnerables ante enfrentamientos con la delincuencia organizada. Existe apoyo económico para la implementación de nueva tecnología la cual verifica que el comercio actúe legalmente; sin embargo, falta crear mecanismos basados en perfiles de riesgo que califiquen a los validadores quienes se encuentran al frente de las operaciones aduaneras y grandes flujos de mercancías, personas y bienes.

Respecto a la legislación aduanera, se hace hincapié en la falta de una reforma que modifique el artículo 4° de la misma, ya que se contemplan pocas tecnologías que apoyen la facilitación aduanera, incluyendo el uso de internet. La reforma del citado artículo es de notable importancia ya que del 30 de diciembre del 2002 al año 2015, es fecha en que no se ha implementado reforma alguna.

En lo que concierne a la Ley de Seguridad Nacional, es otra cuestión que debe de reformarse, ya que desde el 2005 al 2014 han pasado nueve años sin sufrir cambios que mejoren y beneficien a México, ante cuestiones de seguridad importantes para nuestra política exterior.

En lo correspondiente al apoyo económico con el que México cuenta para modernizar las aduanas; considero que debe de destinarse presupuesto económico a todas y cada una de las aduanas dado que unas aduanas se refuerzan pero otras quedan vulnerables ante la falta de tecnología que evite riesgos y amenazas en las mismas.

CONCLUSIONES.

El uso de las definiciones en ésta investigación da por sentado que existe una carencia conceptual a contemplar dentro del Sistema Aduanero Nacional, puesto que falta concebir un concepto que defina la seguridad aduanera. Si bien, existe una amplia variedad de autores que definen a la seguridad en el aspecto militar, económico, político, social y ambiental pero no existe una aportación del concepto como tal de seguridad aduanera.

No obstante, otra carencia conceptual se encuentra en la incapacidad por encontrar el concepto de amenaza en la Ley de Seguridad Nacional, aunque existe variedad de autores que definen una amenaza, considero que debería encontrarse estipulada en dicha legislación puesto que es la encargada de preservar la Seguridad Nacional del país. El hecho de no contar con un concepto de amenaza establecido dentro de dicha legislación, demuestra la carencia existente en la determinación de lo que puede ser amenazante para el país.

Continuando con la línea carente de concepto, la Ley de Seguridad Nacional cataloga como amenaza al: terrorismo, delincuencia organizada, armas nucleares, químicas y biológicas, pero no cataloga problemáticas derivadas del cambio climático y las enfermedades pandémicas e infecciosas como factores que amenacen la estabilidad del país. Aunque México cuenta con una ley de cambio climático y ratificación del Acuerdo de París o Convención Marco sobre el Cambio Climático, es inaceptable que no se determine dentro de la legislación de

seguridad nacional como amenazante los fenómenos causados por el cambio climático. Por ello, es de importancia mencionar que se requiere de una reforma actual que modifique la ley mencionada, pues de acuerdo al diario oficial de México, la última reforma fue elaborada en el año 2005.

La importancia definitoria del concepto de amenaza obtenida de la Agenda Nacional de Riesgos de México refuerza la idea de que la seguridad aduanera y nacional puede ser amenazada por el poder de otro Estado o agentes no estatales, como se explica dentro del plano teórico de ésta investigación al señalar que el Estado es el único garante de su seguridad inmerso dentro de un sistema internacional dotado de anarquía y conflictividad donde los intereses prevalecen sólo al porvenir de cada uno para su subsistencia.

Remontándonos a la actividad comercial antigua se tiene que las aduanas de México comenzaron siendo lugares territoriales en donde se realizaba la administración del comercio. No se les nombraba como tal aduanas; sin embargo, fungían ser lugares en los que se recaudaba, recogía y registraba la cantidad exacta de productos en especie y bienes manufacturados tributados por cada pueblo o provincia por órdenes de los gobernantes de las civilizaciones antiguas. Toma el nombre de Casa de Aduana en la etapa colonial, por ordenanzas de los reyes de España quienes conquistaron México logrando implantar un riguroso sistema contable lo que regularía su comercio. Las aduanas se encontraban elaboradas con materiales de adobe y tejas; sin embargo, tras el contrabando, piratería y corrupción fue como se impulsaron cambios en la infraestructura

transformándose a aduanas hechas con piedras. Con el resguardo del comercio y las grandes ganancias recaudadas por los impuestos se hicieron posibles los cambios en la infraestructura de las aduanas. La captación de grandes flujos monetarios conllevó a la conformación de la red de aduanas y puertos marítimos. Si bien, se toma como ejemplo la amplia estructura y reglamentaciones que fue heredada de la colonización española para demostrar que siendo asentamientos de otro territorio lograron establecer y desarrollar un amplio comercio del cual obtuvieron grandes ganancias económicas y posicionamiento en el mundo.

La herencia de una red portuaria y estructura aduanera con reglamentaciones legales da por sentado que México debe continuar con procesos de transformación y modernización como lo hicieron los españoles. Pues desde la colonización española se tiene en cuenta que problemas como contrabando, piratería y corrupción han afectado el comercio.

La creación de disposiciones legales como el primer Código de Comercio de 1854, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 1856, Reglamento Interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda de 1931, la Ley Aduanera de 1995, sólo por mencionar algunas disposiciones traen consigo el esfuerzo por reglamentar y modernizar el ámbito aduanero mexicano.

Detrás de las distintas etapas históricas de México se observa que se han hecho intentos por perfeccionar, modernizar y mejorar el sistema aduanero; no obstante, situaciones internas del país como: la inestabilidad del tejido social, político, económico y comercial, corrupción y delincuencia organizada; así como situaciones externas del país como: crisis económicas, políticas y sociales han generado contrastes negativos en el ámbito aduanero.

La cooperación existente entre México y EUA garantiza cambios positivos que benefician al sistema aduanero de ambas naciones. Ejemplo: Los actos terroristas acaecidos en EUA el 11 de Septiembre del 2001, detonaron el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad en la región norte de América. A partir de los hechos es como EUA y México acuerdan mejorar la seguridad fronteriza y combatir el auge del crimen organizado gestado en territorio mexicano.

La puesta en marcha de planes, programas y proyectos para mejorar la situación aduanera de México dan cuenta del trabajo que se ésta llevando a cabo. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el plan estratégico mejor conocido como Plan de Modernización de Aduanas son los encargados de controlar el comercio de personas y mercancías y fortalecer la seguridad aduanera. La modernización de las aduanas pretende efficientar las operaciones aduaneras bajo esquemas de facilitación y simplificación de trámites los cuales requieren del uso de tecnologías de la información y la comunicación que sirven a su vez para disuadir actos ilícitos.

Dentro del Plan de Modernización de Aduanas se puso en marcha el Proyecto Aduana Modelo cuyo fin es elaborar un prototipo de aduana aplicado en cuatro aduanas del país tales como: Manzanillo, Nuevo Laredo, Ciudad Reynosa y Veracruz para corregir deficiencias existenciales en las 49 aduanas de México. Para ello, se pretende ofrecer calidad en el servicio a los usuarios, facilitar el comercio y control del despacho aduanero, transparentar los procesos y operatividad aduanera y disuadir actividades ilícitas con apoyo de la instalación de sistemas tecnológicos.

El Proyecto Aduana Modelo trajo consigo resultados positivos puesto que se implementaron tecnologías de la información y comunicación generando facilidad de flujos comerciales y detección de actividades ilícitas. No obstante, se detectó que de las cuatro aduanas elegidas para poner en marcha el proyecto, sólo una aduana siendo la de Veracruz cuenta con variadas tecnologías. La aduana de Manzanillo, Nuevo Laredo y Ciudad Reynosa no cuentan con equipo de básculas de pesaje dinámico y sistemas de supervisión de video digital. Hecho que demuestra la vulnerabilidad de las mismas frente a las amenazas provenientes del exterior y la ineficacia que podría resultar para agilizar la operatividad aduanera.

El Proyecto de Aduana Modelo, aunque sólo fue implementado en cuatro de nuestras aduanas por ser elegidas estratégicamente, han logrado disuadir actividades provenientes del crimen organizado pero la realidad es que aún se muestra la presencia de actividades ilícitas por falta de implemento de tecnologías

diversas. Las aduanas siendo prototipo del proyecto cuentan aún con pocas herramientas tecnológicas, por lo que podrían mostrarse ineficaces.

Todos y cada uno de los diferentes tráficos aduaneros requieren del uso de tecnologías de la información y la comunicación ya que no sólo facilitan el resguardo de la seguridad de nuestro país frente a los riesgos y amenazas provenientes del interior o exterior sino que además agilizan la facilitación de nuestras operaciones comerciales y mejoran la recaudación fiscal.

Para el accionar correcto de las aduanas se requiere no sólo de la implementación de tecnología de punta, sino de la adecuada contratación del personal que evite caer en actos de corrupción. El descuido del factor humano es una amenaza que afecta la seguridad operativa aduanera, pues desde hace años la corrupción ha prevalecido en el ambiente aduanero por la falta de valores éticos en los empleados contratados. En el mejor de los casos, la tecnología puede encontrarse muy variada, actualizada y eficiente pero existe una dependencia en el sujeto que se encuentra al frente del control de los procesos automatizados. La contratación de personal con ética y profesionalismo genera grandes cambios positivos a favor del comercio exterior.

A pesar del apoyo recibido por parte de EUA, se tiene muy claro que México posee mala administración de los recursos económicos destinados al ámbito aduanero, pues aún permea en la operatividad aduanera actividades ilícitas tales como: contrabando, delincuencia organizada, tráfico de drogas y armas, las cuales

poseen la capacidad económica para corromper un sistema jurídico e instituciones débiles de lucha contra las drogas. Para contrarrestar las actividades ilícitas se requiere llevar a cabo un compromiso a corto plazo para lograr resultados concretos a fin de disuadir las organizaciones delincuenciales o criminales.

Cabe mencionar que instituciones gubernamentales mexicanas han detectado casos de intentos por trasportar drogas a diferentes destinos del mundo pero la modalidad de los criminales mexicanos es que tienden a aumentar sus ingresos económicos en territorio nacional mediante negocios más legales logrando poner en riesgo la integridad de la economía y población civil del país. Ejemplo: Se ha detectado que los minerales de México son comercializados de forma ilícita por el crimen organizado mexicano a otros países del mundo. Casos como el ya mencionado deja ver que las instituciones públicas mexicanas se han dejado corromper pues la delincuencia organizada posee alta capacidad económica para cometer actos que perjudiquen a la estructura nacional.

Los esfuerzos que el gobierno de México ha realizado para modernizar las aduanas del país no ha sido suficiente para contrarrestar las actividades ilícitas. Actualmente existen nuevas y variadas tecnologías de la información y comunicación que no han sido aplicadas en cada una de las aduanas del país. Por ello, se determina que México se encuentra en proceso de facilitar e implementar la modernización de aduanas.

Proyectos de simplificación y facilitación de trámites aduaneros tales como: sistema automatizado aduanero integral, sistema de administración de riesgos, sistema de análisis automatizado a priori, nuevo esquema de empresas certificadas, ventanilla única, implementación del despacho aduanero electrónico y carriles fast y exprés ayudan a crear un entorno electrónico y sin papel; mejorar la transparencia y eficiencia de las operaciones aduaneras; coordinan de forma ágil la cadena de suministro en la que el importador y exportador puede llevar a cabo sus trámites en línea y observar el seguimiento vía internet de su mercancía; facilitan el intercambio de información entre usuarios e instituciones y acortan tiempos puesto que existe facilidad para detectar mercancías de alto riesgo en cuestión de segundos.

Derivado de la presente investigación se concreta que la hipótesis es corroborada de forma positiva, ya que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a disuadir las amenazas y riesgos de la seguridad en las aduanas de México como medida preventiva para detectar anomalías y disuadir actividades ilícitas tales como: evasión fiscal, contrabando, terrorismo, corrupción, delincuencia organizada, tráfico de drogas, armas y personas.

FUENTES DE CONSULTA.

1. BIBLIOGRAFÍA:

- Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce, *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V, México, 1990, 416 pp.
- Ángel Barrios, Miguel, *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítica*. Editorial Biblos, Buenos Aires-Argentina, 2009, 390 pp.
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, España, 1995, 315 pp.
- Barry Buzan, See, *People, States and Fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991, 393 pp.
- Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho Aduanero*. Editorial Porrúa, México, 2ª. ed., 2004, 509 pp.
- Castells, Manuel, *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Volumen I: La Sociedad Red. Siglo Veintiuno Editores, S.A de C.V., México, D.F., 3ª. ed., 2001, 590 pp.
- Chacholiades, Miltiades, *Economía Internacional*. Carlos Felipe Arango Congote (traductor), Mc Graw Hill Interamericana, S.A, México, 2ª. Ed., 1992, 674 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro. *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México, D.F., 2010, 139 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro y Gálvez Salvador, Yadira, *Los Regionalismos frente a la Agenda de Seguridad Internacional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Europeos, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, 266 pp.
- Cid Capetillo, Ileana (compiladora), *Lineamientos Generales para la Elaboración de Proyectos de Investigación y para la Redacción*.

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios Profesionales e Investigación, Coordinación de Relaciones Internacionales, México, 1999, 285 pp.

- Cebreiro López, Beatriz, “Las nuevas tecnologías como instrumentos didácticos”, en Cabero Almera, Julio (coordinador), *Tecnología Educativa*, Mc Graw Hill, Madrid, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, México, 2007, 323 pp.
- Cristina González, Rosas María (coordinadora), *Más allá del terrorismo: Globalización, seguridad y desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, 240 pp.
- Curzio, Leonardo , “La seguridad en América del Norte”, en Rodríguez Sumano, Abelardo (coordinador), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: ¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos?, y ¿A dónde queremos ir?*, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, México, 2012, 506 pp.
- Del Arenal, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A, España, 3ª. Ed., 2003, 495 pp.
- Florescano, Enrique (coordinador), *Historia General de las Aduanas en México*. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, México, D.F, 2004, 202 pp.
- Greco, Orlando, *Diccionario de Comercio Exterior*. Valletta Ediciones S.R.L., Argentina, 2005, 331 pp.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A de C.V., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, 966 pp.
- Justo López, Ernesto y Fabián Saín, Marcelo, *Nuevas Amenazas: Dimensiones y perspectivas: Dilemas y Desafíos para la Argentina y el Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Argentina, 2003, pág. 22.
- López, Ernesto, *Escritos sobre Terrorismo*. Prometeo Libros, Argentina, 2003, 95 pp.

- Ortiz, Eduardo, *El Estudio de las Relaciones Internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México, Chile, 2000, 195 pp.
- Ortiz Wadgymer, Arturo, *Comercio Exterior de México en el Siglo XX*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2001, 70 pp.
- Osorio Arcila, Cristóbal, *Diccionario de Comercio Internacional*. ECOE Ediciones, Colombia, 4ª. Ed., 2001, 235 pp.
- Pujol Bengoechea, Bruno (coordinador), *Diccionario de Comercio Exterior*. Cultural, S.A, España, 2000, 399 pp.
- Quintar, Aida (et. al.) (coordinadores), *Los usos de las TIC's. Una mirada multidimensional*. Prometeo Libros, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2007, 197 pp.
- R. Kohler, Earl., *Diccionario de Términos Económicos y Contables*. Corporación Editora Continental, S.A, Perú, 5ª. ed., 1980, 478 pp.
- Ramos García, José María, “La nueva seguridad de Estados Unidos post 11-S y la frontera con México”, en S Tulchin, Joseph, Benítez Manaut, Raúl y Diamint Ruth, *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad hemisférica en el Siglo XXI*, Prometeo Libros, Argentina, 2006, pág. 534 pp.
- Requeña, Miguel, *La Seguridad y la Defensa en el actual marco socio-económico: Nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2011, 777 pp.
- Sánchez González, María Paz, *Técnicas docentes y sistemas de Evaluación en Educación Superior*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid España, 2010, 119 pp.
- Sandoval Sandoval, Eduardo, *Aduanas: Puertas de México. Archivos de un Agente Aduanal*. Editorial Libros para todos, México, 2005, 192 pp.
- Sodupe, Kepa, *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco, España, 2004, 253 pp.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. y Vega Cánovas, Gustavo, *El mundo desde México: Ensayos de política internacional: Homenaje a Olga Pellicer*.

El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales; Instituto Tecnológico Autónomo de México, Departamento de Estudios Internacionales; Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Internacionales, México, 2008, 283 pp.

- Tosi, Jorge Luis, *Diccionario de Derecho Aduanero*. Ediciones Depalma, Argentina, 1994, 268 pp.
- Trejo Vargas, Pedro, *Aduanas: Régimen Jurídico y Facilitación*. Editorial Porrúa, México, 2008, 386 pp.
- Trejo Vargas, Pedro, *El Sistema Aduanero de México*. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, México, 2003, 470 pp.
- Vázquez John, A., *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos*. Limusa Noriega Editores, México, 1994, 420 pp.
- Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, 214 pp.

2. TESIS:

- Martínez Aguilar, Guillermo Alfonso, *Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramienta para implementar una estrategia de optimizar logística*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ingeniería, México, 2013, 95 pp.

3. DOCUMENTOS OFICIALES:

- Agenda Nacional de Riesgos.
- Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros o Convenio de Kyoto Revisado, 1999.
- Lay Aduanera, 2013.
- Ley de Seguridad Nacional, 2005.

- Ley del Servicio de Administración Tributaria, 2012.
- Plan de Modernización Aduanera, 2007-2012.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012.
- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, 2012.

4. CIBEROGRAFÍA:

- Álvarez, Mario, C-TPAT y AEO: “Las nuevas vías del comercio internacional”, en Boletín *Facilitación del Comercio y el Transporte en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Edición N° 258, 2008, obtenido en la red: <http://www.cepal.org/transporte/noticias/bolfall/8/33528/fal-258.web.pdf>; consultado el 10-09-2014.
- Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. *Indicadores Macroeconómicos 1980-2013 (Históricas)*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Obtenida de la red: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Macro_Estadisticas.htm; consultado el 05-11-2014.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, *Organización en la lucha contra la evasión*, en “Un Enfoque Integral para prevención y el Combate a la evasión tributaria”. Servicio de Administración Tributaria, México, España, 2006. Obtenido de la red: file:///C:/Users/Rocio/Downloads/madrid_2006_tema_2.2_zubiria_mexico.pdf; consultado el 11-11-2014.
- Cruz, Carlos, *Customs-Trade patnership Terrorism*, obtenido en la red: <https://aduaenmexico.wordpress.com/2011/01/14/c-tpat/>; consultado el 10-11-2014.
- Del Castillo, Gustavo; Perschard Sverdrup, Armando y Arón Fuentes, Noé, *Estudios de Puertos de Entrada México-Estados Unidos: Análisis de capacidades y recomendaciones para incrementar su eficiencia*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana-Baja California, 2007, Obtenido en la red:

http://www.siam.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/406/1/images/Estudio_Completo.pdf; consultado el 10-11-2014.

- Ernesto Emmerich, Gustavo, *México-Estados Unidos: Frontera eficiente, pero no abierta*, en *Frontera Norte*, Vol. 15, Núm. 29, Enero-Junio de 2003, obtenido en la red: http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN29/1-f29_Mexico_US_frontera_eficiente_pero_no_abierta.pdf; consultado el 10-11-2014.
- Guillen Romo, Héctor, *México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico*. Comercio Exterior, Vol. 63, Núm. 4, Julio–Agosto 2013, págs. 34-35. Obtenido en la red: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/157/6/Mexicode_la_sustitucion.pdf. consultado el 22-10-2014.
- Organización de las Naciones Unidas, “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, Asamblea General de Naciones Unidas, Quincuagésimo noveno periodo de sesiones, A/59/565, Nueva York, diciembre de 2004. Obtenido en la red: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>; consultado el 01-09-2014.
- Organización Mundial del Comercio. *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*. Obtenida de la red: http://www.wto.org/spanish/res/s/statis/s/its2014/s/its2014_s.pdf; consultado el 05-11-2014.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Obtenido de la red: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>; consultado el 05-11-2014.
- Servicio de Administración Tributaria, *Administración General de Aduanas*, Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012. CAAAREM Setenta Congreso Nacional, Cancún, Quintana Roo, Julio, 2009. Obtenido de la red: www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/.../AvPlanMod.pdf; consultado el 06-11-2014.
- Servicio de Administración Tributaria, *Aduanas de México*. Obtenida de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/A_Preguntas_Frecuentes_Otros.htm; consultado el 03-11-2014.

- Servicio de Administración Tributaria, *Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012*. Obtenido de la red: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/descargas/noticias/f_AvPlanMod.pdf; consultado el 05-11-2014.
- Secretaría de Gobernación, *Amenazas y Riesgos*, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, Fecha S/F. Obtenido en la red: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>; consultado el 01-09-2014.
- Tello, Carlos, *Notas sobre el Desarrollo Estabilizador*. Economía Informa, Núm. 364, Julio-Septiembre 2010, pág. 67. Obtenido en la red: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/364/09carlos_tello.pdf; consultado el 22-10-2014.

ANEXO 1:

SIGLAS Y ABREVIATURAS.

ACI	Agencia de Investigación Criminal.
AFMEA	Alianza para la Frontera México-Estados Unidos.
AGA	Administración General de Aduanas.
AICM	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ANR	Agenda Nacional de Riesgos de México.
APEC	Mecanismo de Cooperación de Asia-Pacífico.
ASPAN	Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte.
BAPF	Buro de Aduanas y Protección Fronteriza.
BM	Banco Mundial.
CADEPA	Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal.
CAAAREM	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana.
CBP	Buro de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos.
CCA	Consejo de Cooperación Aduanera.
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
CKR	Convenio de Kyoto Revisado ó Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros.
COMCE	Consejo Mexicano de Comercio Exterior.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CSN	Consejo de Seguridad Nacional.
C-TPAT	Asociación Aduanera Comercial contra el Terrorismo.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EUA	Estados Unidos de América.
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

IM	Iniciativa Mérida.
ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones.
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado.
NEEC	Nuevo Esquema para las Empresas Certificadas.
NME	Nuevo Modelo Económico.
NOM's	Normas Oficiales Mexicanas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OCE	Oficial de Comercio Exterior.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OMA	Organización Mundial de Aduanas.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PAN	Partido de Acción Nacional.
PEA	Pasaporte Electrónico de Aduanas.
PGR	Procuraduría General de la República.
PMA	Plan de Modernización de Aduanas.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
RISAT	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
SAAI	Sistema Automatizado Aduanero Integral.
SAAPA	Sistema de Análisis Automatizado a Priori.
SAM	Sistema Aduanero Mexicano.
SARCE	Sistema de Administración de Riesgos en Comercio Exterior.
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
SATEF	Servicio Automatizado de Transacciones por Excedente de Franquicia.
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional.
SEMAR	Secretaría de Marina.
SENTRI	Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIAVE	Sistema de Aforo Vehicular.
SIECA	Sistemas de Esclusas para el Control de Aduanas.

SIN	Servicio de Inmigración y Naturalización.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.
TC	Tecnologías de la Comunicación.
TI	Tecnologías de la Información.
TIC's	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
UPCI	Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.
UTAM	Unidades Técnicas de Asesoría y Muestreo.
VIVA	Video Vigilancia.
VUCEM	Ventanilla Única de Comercio Exterior.