



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

**El Intercambio de información comercial
como medida precautoria del contrabando en la
modernización de aduanas en México (2007 al 2012)**

Tesis

Que para obtener el título de:

Licenciada en Relaciones Internacionales

Presenta

Adriana Elizabeth Mata Nieto

Director de Tesis: Dr. Carlos Eduardo Levy Vázquez

México, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

In memoriam de mi padre

Ignacio Mata Ortiz

A quien la vida le quedo debiendo años...

*Este trabajo es para mis hijas Karen y Loisa,
mis pequeñas grandes maestras.*

*Dedico esta tesis a mi madre la Sra. Enriqueta Nieto y a mi hermano Juan,
muchas gracias, siempre estaré en deuda con ustedes.*

Al Ing. Rafael Valdés, con todo mi respeto, fidelidad, lealtad, amor y confianza por acercarme a mi profesión y por ese gran espíritu emprendedor que tanto admiro.

A mi hermanita Paty y a mis hermanos: Quique, Marco y Mariano, porque cada día vienen tiempos mejores.

A mis grandes amigas: abuelita Toña y tía Rosita, por prestarme un techo donde crecer.

A los Yeyos (familia Valdés Ordoñez), por enseñarme a “pelear contentos”.

A la UNAM, a la FES Aragón y al profesor Levy, por aceptar dirigir esta tesis.

Índice	Página
Introducción	1
I. MÉXICO Y EL CONTRABANDO EN EL MUNDO	10
1.1. Panorama del contrabando en el mundo	15
1.2. El contrabando en México	17
1.2.1. Factores que contribuyen al desarrollo del contrabando en México.	21
1.2.2. La delincuencia organizada y el trafico ilícito en México	24
1.3. Medidas internacionales de combate al contrabando	26
1.3.1. Convenio de Nairobi de 1977.	28
1.3.2. Convenio de Kyoto de 1974	30
1.4. México y la cooperación internacional en materia de contrabando.	31
1.4.1. Convenios bilaterales en materia de combate al contrabando.	31
1.4.2. Plan Estratégico Bilateral del 2007 entre la Administración General de Aduanas de México y la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos.	34
II. Métodos utilizados para el contrabando de mercancías en México	38
2.1. Cadena de suministro internacional	39
2.2. Contrabando técnico	46
2.2.1. Métodos relativos al valor de la mercancía.	47
2.2.2. Cambio de Factura	48
2.2.3. Cambio de descripción arancelaria	49
2.2.4. Cambio de país de origen	50
2.2.5. Medidas fitosanitarias y normas de calidad	51
2.2.6. Uso de registros sanitarios.	52
2.2.7. Permisos de importación.	53
2.2.8. Utilización de los programas de fomento a las exportaciones.	55
2.3. Importación de productos falsos o piratería	56
2.4. Uso de padrones de importación, factor de riesgo para el contrabando.	59
2.5. Contrabando bronco	59
2.5.1. El contrabando en la frontera Norte de México	60
2.5.2. El contrabando en la frontera Sur de México	62
2.6. Uso de Puertos Secos	64
III. Estrategias de combate al contrabando en México.	66
3.1. Evolución del combate al contrabando en México	66
3.2. El embargo precautorio.	68
3.3. Valunet o segundo reconocimiento	70
3.4. Plan de modernización de aduanas 2007-2012	72
3.4.1. Métodos de revisión y detección no intrusivas.	76
3.4.2. Cambio de oficiales de Comercio Exterior.	83

3.4.3. Apoyo financiero para la modernización del sistema de aduanas en México.	84
3.5. Investigaciones Post Despacho.	85
3.6. Cooperación bilateral en frontera con otros países.	86
3.6.1. México y la Organización Mundial de Comercio.	87
3.6.2. Apoyo bilateral con países fronterizos.	87
3.7. Intercambio de información con otras instituciones nacionales relacionadas con el comercio exterior.	92
3.8. Reducción de barreras arancelarias.	93
IV. El intercambio de información comercial como medida precautoria del contrabando en México.	96
4.1. El modelo de aduana del siglo XXI de la Organización Mundial de Aduanas	99
4.2. Convención Internacional de Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999).	102
4.2.1. Adopción del anexo específico H, referente a las infracciones aduaneras	107
4.2.2. Adopción del anexo específico H, referente a las infracciones aduaneras.	108
4.3. Otras formas de combatir el contrabando.	112
4.3.1. Ventanilla Única de trámites relacionados con el comercio exterior.	114
4.3.2. Dispositivos electrónicos de identificación de origen	115
4.3.3. Impulsar la competitividad a nivel nacional.	116
4.4. El papel del internacionalista en el desarrollo de la cultura exportadora mexicana para el combate al contrabando.	118
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	127
HEMEROGRAFÍA	129
MESOGRAFÍA	131

Introducción

El uso del comercio legal para la introducción del contrabando de tráfico ilegal de mercancía a través de las aduanas es solo uno de los métodos que los contrabandistas de hoy en día utilizan, pero el contrabando no es exclusivo de actividades relacionadas con la delincuencia organizada, ya que la falsificación de documentos, de certificados de origen y alteración de facturas comerciales, entre otras, representan prácticas cada vez más frecuentes por las empresas y personas físicas establecidas legalmente en el país, para quienes los factores tiempo y ganancia son claves al competir y prevalecer en el mercado, lo que obliga a recurrir a toda clase de estrategias, en ocasiones no lícitas, a fin de obtener una ventaja al ahorrar costos y tiempo comercializando mercancías importadas por métodos vinculados al contrabando, compitiendo así con los productos nacionales en desigualdad de condiciones, conllevando en ocasiones a la reducción o eliminación de productores nacionales.

Esta vulnerabilidad se vuelve preocupante, al ser utilizada también por organizaciones vinculadas con el crimen organizado y el terrorismo, para quienes no existen fronteras cuando se trata de poner a la venta cualquier mercancía, sin importar su uso ni el consumidor final, ya sean drogas, armas, seres vivos, materiales de doble uso en la fabricación de explosivos o armas de destrucción masiva, o cualquier cosa que tenga algún valor para alguien pero que no puede ser adquirido en su nación por la vía legal.

Esta investigación se centra en el caso de México, en el periodo 2007-2012 por ser una etapa de modernización de aduanas, en la que una de sus metas es combatir los ilícitos detectados en aduana en cualquiera de sus formas, ya sea como contrabando bronco, contrabando hormiga y el fraude comercial denominado también “contrabando técnico o documentado”, mediante la implementación de sistemas de tecnología avanzada, mejora en la infraestructura en las principales aduanas y programas de control de riesgos mediante el intercambio de información comercial entre aduanas por medios electrónicos y las dificultades para comprobarlo una vez que se detecta el acto de contrabando y conseguir las pruebas testimoniales en el país involucrado.

Esta tesis parte de la hipótesis de que el Plan de Modernización de Aduanas en México, debe incluir el desarrollo de sistemas de bases de datos multilaterales entre Secretarías de Estado y los actores involucrados en el comercio exterior para gestionar los riesgos de contrabando que faciliten la identificación de los usuarios de las aduanas y de las transacciones de carga de importación, exportación o tránsito por cualquier medio de transporte, a fin de detectar aquellos agentes económicos que constituyan un riesgo o amenaza a algún sector nacional y faciliten la investigación y en su caso la comprobación de actos relacionados con infracciones aduaneras y el contrabando. Asimismo, las autoridades aduaneras mexicanas deben participar de manera más activa en el desarrollo de sistemas informáticos de intercambio de información a través de la Organización Mundial de Aduanas, para lo cual es necesario que se creen las condiciones legislativas y operativas para la adhesión de México al Convenio de Kyoto revisado y adoptar el anexo H, el cual establece la cooperación internacional en materia de fraude aduanero, entre ellos el contrabando, a fin de participar activamente en el desarrollo internacional de sistemas informáticos de intercambio de información mediante la digitalización de documentos en el tráfico internacional y de tecnología que permitan a México contar con bases de datos para el análisis de control de riesgos que ayuden a rastrear el origen de las mercancías e instrumentos para detectar, comprobar y en su caso prevenir el contrabando en aduanas. Si se aplican estas alternativas, México contará con instrumentos que faciliten la cooperación de los gobiernos involucrados y disminuir los casos de falsificación en la documentación del contrabando en la cadena de suministro, incrementará la captación de ingresos fiscales en aduana para continuar con el desarrollo de programas de gobierno y reducirá la introducción de bienes con riesgos sanitarios o vinculados con la delincuencia organizada al poder rastrear la procedencia las mercancías en aduana, además permitirá a los bienes elaborados por la industria nacional competir en igualdad de condiciones en su propio territorio y contribuirá a la disminución en los casos de irregularidades entre los funcionarios de aduanas derivadas del incumplimiento de las disposiciones normativas en materia de comercio internacional.

Al respecto, la teoría de la cooperación internacional que consiste en la necesidad de colaboración entre los Estados, actores principales de la política mundial, derivada de las relaciones transnacionales que se producen a través de las fronteras estatales a consecuencia del comercio, del turismo, de las tecnologías de la comunicación, de la red de relaciones transnacionales entre ciudadanos, asociaciones y empresas privadas que anteriormente eran considerados como elementos de un entorno en donde el Estado soberano era el núcleo de atención y que a partir de la Segunda Guerra Mundial toman fuerza debido a su crecimiento y de cómo los Estados han podido superar las restricciones impuestas por la anarquía, entendida como la ausencia de un gobierno central. Según los teóricos de esta corriente, entre los cuales figuran Robert O. Keohane y Joseph Nye, las relaciones internacionales se han tornado cada vez más complejas debido a que la dependencia recíproca ha rebasado las competencias estatales, estos teóricos critican el paradigma tradicional del Estado como eje rector de las relaciones internacionales y postulan la concepción transnacional entendida como las relaciones que se producen a través de las fronteras de un estado que no están controlados por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos y, en consecuencia, los Estados han tenido que fortalecer sus vínculos de cooperación para buscar una solución común a sus diferentes problemas, lo cual da lugar a que se diversifiquen los nexos de cooperación. Esta cooperación se expresa mediante el establecimiento de regímenes internacionales a través de los cuales los Estados coordinan o realizan esfuerzos institucionales en pro de una efectiva administración y canalización de los recursos externos como forma de disminuir sus diferencias. Como lo señala Helen Milner, no hay una entidad supranacional capaz de asumir la función básica de estado-nación para garantizar el cumplimiento de normas y leyes, mismos que son superados por medio de los regímenes internacionales, con reglas explícitas acordadas por los gobiernos, que permiten transparentar los procesos y establecer condiciones claras sobre conductas ilícitas en la búsqueda de una mayor integración en su intercambio económico.

Esta teoría ha provocado el debate entre neoliberales y neorrealistas respecto a la figura del Estado como actor central de la política internacional y por la interdependencia. La noción de interdependencia neorrealista afirma que el Estado es el eje rector de la política internacional y pone de manifiesto las desigualdades y condicionamientos económicos, sociales y culturales del mundo actual para esconder el imperialismo occidental, asignan prioridad a la correlación de fuerzas y consideran improbable la cooperación entre estados ya que la condición de anarquía implica que los estados no solo presten atención a los beneficios mutuos coordinados sino que estén preocupados por las ganancias y el reparto de beneficios, teóricos como Joseph Grieco consideran que la distribución inequitativa de las ganancias podría poner en peligro la supervivencia del estado si su socio adquiere superioridad en cuanto a las capacidades relativas. Mientras que el modelo de interdependencia neoliberal privilegia las relaciones de cooperación y la idea de comunidades de interdependencia, tendiendo a ignorar las relaciones conflictivas de las relaciones internacionales o transnacionales y las diferencias económicas, sociales y culturales que caracterizan el sistema internacional. En este sentido, Robert Keohane ha desarrollado la teoría institucionalista, basada en el estructural funcionalismo, señalando que los estados como actores principales de la política mundial tienen sus propios intereses, pero se ven obligados a depender de la condicionalidad de la cooperación entre naciones para su propia supervivencia, se basa en el establecimiento de instituciones de tres clases: organizaciones gubernamentales, regímenes internacionales y convenciones y define a las instituciones como el conjunto de reglas estables e interconectadas que prescriben el comportamiento de los estados para identificar las acciones violatorias a fin de imponer sanciones a pesar de la ausencia de una autoridad central, especialmente por las dificultades de control de cumplimiento que implica el aumento en el número de participantes de dichos regímenes, señalado por R. Axelrod, ya sea para obtener una ganancia o condicionada por las intenciones de cada Estado para su supervivencia, permiten el diseño de estrategias de reciprocidad, al especificar las condiciones que faciliten la colaboración interestatal y las acciones colectivas para sancionar a los infractores, disminuyendo el efecto dañino del oportunismo sobre proyectos de colaboración y con ello mitigar la sombra del futuro.

Como internacionalista, reconozco que la cooperación internacional y todas las medidas que adoptemos para prevenir y combatir el contrabando deben ajustarse al derecho internacional, incluidos los Convenios y Protocolos y que se debe intensificar la coordinación y la cooperación de los Estados para el desarrollo de sistemas de intercambio de información en materia comercial que permitan contar con elementos comprobatorios en la detección y comprobación de estos ilícitos, como lo han demostrado los diferentes acuerdos bilaterales signados por México con aduanas de otros países, por lo que se debe avanzar en el desarrollo de sistemas informáticos plurinacionales que ayuden a atacar los puntos vulnerables en la cadena de suministro internacional.

Esta teoría independientemente del debate de las corrientes neoliberales versus neorrealistas, muestra la necesidad, pero también la dificultad de la colaboración con otros Estados para lograr un equilibrio del poder, ya sea de manera unilateral o en alianzas, la cooperación se convierte en una conducta recurrente del Estado en el sistema internacional, que le permite participar en la construcción de un comercio internacional más seguro aún con las prerrogativas nacionales, si se considera que el contrabando no solo es llevado a cabo con fines meramente ligadas con el sector empresarial para el incumplimiento de una regulación fitosanitaria, económica o para la reducción en el pago de aranceles, sino también es utilizado por el crimen organizado en su afán de ofrecer todo aquello que está prohibido o limitado a la población en general por afectar a la estabilidad, a la seguridad pública y al entorno ecológico de cualquier nación. Tanto rivalidad como cooperación han figurado entre las motivaciones de los Estados, así las diferencias arancelarias han dado paso a la creación de instituciones para la promoción del libre comercio.

Estos actos de vulnerabilidad emergen la urgente necesidad de desarrollar sistemas informáticos de intercambio de información comercial, a fin de contar con mayores herramientas en el rastreo de los actos contrarios a las buenas prácticas de comercio internacional, logrados por el acuerdo de voluntades a través de organismos internacionales.

El objetivo central de esta investigación es dar a conocer los métodos utilizados para llevar a cabo el contrabando técnico en aduana y los obstáculos nacionales e internacionales para combatirlo e incrementar la calidad en el servicio de las aduanas, a fin de proponer que la Administración General de Aduanas, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, presente al Poder Legislativo la iniciativa de adhesión de México en el Convenio de Kyoto Revisado para la facilitación del comercio, que establece en uno de sus anexos la cooperación internacional en materia de intercambio de información relacionada con fraude aduanero y contrabando y el análisis de control de riesgos, a fin que las autoridades aduaneras puedan participar de manera más activa en la promoción del desarrollo de sistemas informáticos de intercambio comercial en la Organización Mundial de Aduanas y la Organización Mundial de Comercio. Asimismo, se propone el desarrollo de una cultura de calidad encaminada a mejorar la competitividad de los procesos involucrados en el proceso productivo del país como herramienta necesaria en la reducción de deficiencias que limitan el desarrollo incluyente de toda la sociedad en el crecimiento económico de México y cuya ausencia fomenta el incremento de negocios vinculados a la delincuencia, a la ilegalidad y fomenta el contrabando.

Los objetivos particulares que persigue esta tesis son:

- Definir el concepto de contrabando para identificarlo y diferenciarlo de otro tipo de prácticas desleales e ilícitas en el comercio internacional.
- Identificar los diferentes métodos utilizados para el contrabando de mercancías en aduana a fin de establecer criterios para su detección.
- Detectar los puntos vulnerables en la cadena de intercambio comercial que permitan llevar a cabo la falsificación y alteración de los documentos presentados en aduana.
- Conocer que medidas han llevado a cabo otros países y organismos internacionales para el combate al contrabando.
- Investigar las afectaciones del contrabando en la economía nacional, a fin de destacar la importancia del contrabando.
- Señalar la función de aduana en la detección de prácticas relacionadas con el contrabando, a fin de destacar su rol en la prevención e investigación del contrabando.

- Conocer las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano en materia de combate al contrabando.
- Proponer el desarrollo de una cultura de calidad encaminada a mejorar la competitividad de los procesos en el proceso productivo del país a fin de reducir el incremento de negocios vinculados a la delincuencia, la ilegalidad y el fomento del contrabando.

Para el logro de estos objetivos, esta tesis consta de cuatro capítulos y una sección de conclusiones.

Se presenta el panorama del contrabando en diferentes partes del mundo en el capítulo 1 a fin de identificar rasgos diferenciales del mismo, de acuerdo a las características comerciales, geográficas e históricas de cada región y muestra que estas prácticas no son una actividad exclusiva de México; además, se analiza los conceptos de fraude aduanero, infracción aduanera y contrabando, los tipos de contrabando y los esfuerzos internacionales para combatirlo, así como los acuerdos bilaterales de México con Francia, España, Corea y Estados Unidos de América, como antecedentes de la cooperación internacional en la detección y comprobación de fraude aduanero y del contrabando.

También se aborda los diferentes mecanismos utilizados por los perpetradores de actividades ilícitas en las fronteras norte y sur de México y en las aduanas de México en el capítulo 2 y se presenta un seguimiento de las funciones de cada uno de los participantes en la cadena de suministro, desde el fabricante, los transportes utilizados, los precios pactados, el agente aduanal, el importador y el consumidor final, con el fin de identificar los puntos vulnerables en la cadena logística de comercio internacional que permiten documentar el contrabando, distribuyendo mercancía ilegal a través de varios países, utilizando los mismos mecanismos del comercio internacional.

Las estrategias llevadas a cabo por el gobierno mexicano actualmente para el combate al contrabando, son mostradas en el capítulo 3, desde los métodos

tradicionales como el embargo precautorio o el uso de binomios (perros adiestrados en la detección de drogas con el apoyo de personal humano), reducción de tasas arancelarias, hasta el uso de tecnologías no intrusivas como aparatos de rayos X, equipos portátiles de análisis de químicos, equipos de laparoscopia, etc., incluyendo el Plan de Modernización Aduanal, el apoyo bilateral con Estados Unidos y por el Banco Mundial en materia aduanal, a fin de destacar su rol en la prevención e investigación del contrabando.

Además se propone la necesidad del intercambio de información comercial como medida precautoria del contrabando mediante la cooperación internacional en materia de intercambio de información comercial por vía electrónica mediante la digitalización de los documentos como medida precautoria del contrabando en el capítulo 4, así mismo plantea las dificultades de llevar a cabo la integración de bases de datos en materia de comercio internacional en el proyecto de una aduana sin documentos, como lo sugieren la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, en el actual proceso del Plan de Modernización Aduanal, a fin de reducir los obstáculos técnicos en el combate al contrabando como lo es la falta de cooperación de los países involucrados durante las investigaciones. Además, se presenta la necesidad incrementar la competitividad del país a fin de continuar con el desarrollo de una cultura exportadora que inicia con una cadena de producción de calidad encaminada a incrementar las exportaciones del sector productivo nacional, que contribuya a reducir el contrabando en México.

Se presenta también una parte de conclusiones, donde replanteo la necesidad de mejorar aspectos internos en México entre los diferentes actores involucrados en el comercio exterior, a fin de continuar con el desarrollo de una cultura exportadora que inicia con una cadena de producción de calidad encaminada a incrementar las exportaciones del sector productivo nacional que conlleve a prevenir el contrabando.

Finalmente debo señalar que el contrabando es un tema de interés para el internacionalista en virtud de que se escucha frecuentemente el término

contrabando pero poco se conocen de los métodos para llevarlo a cabo y de quienes lo cometen, así como de la facilidad con la que este ocurre dentro de la logística del comercio internacional, viajando en ocasiones en los mismos contenedores de procedencia legal sin el conocimiento de los propios fabricantes, exportadores o importadores y es aprovechado por grupos para quienes no les importa si comercializan personas, armas, mercancía legalmente permitida que pasa a la ilegalidad con estos actos, especies de flora y fauna en peligro de extinción, drogas, materiales tóxicos, etc., siempre que tenga algún valor para alguien y han logrado ser expertos en la logística internacional, aprovechando las mismas ventajas ofrecidas por la globalización para la formación de redes de intermediarios, lesionando así los derechos humanos, el medio ambiente, la seguridad pública y de salud de una nación, por lo que mi intención con esta obra es presentar la realidad del tráfico ilícito de nuestros tiempos que no es exclusivo de México, pero que debe ser combatido para prevenir que se convierta en un problema de seguridad para el comercio legítimo, la salud, el medio ambiente y evitar que el contrabando este un paso adelante del derecho internacional.

1. México y el contrabando en el mundo

El presente capítulo presenta un panorama del contrabando en diferentes partes del mundo, que permite identificar rasgos diferenciales del mismo, de acuerdo a las características comerciales, geográficas e históricas de cada región y muestra que estas prácticas no son una actividad exclusiva de México; además, se analiza los conceptos de fraude aduanero, infracción aduanera y contrabando, los tipos de contrabando y los esfuerzos internacionales para combatirlo, así como los acuerdos bilaterales de México con Francia, España, Corea y Estados Unidos de América, como antecedentes de la cooperación internacional en la detección y comprobación de fraude aduanero y del contrabando.

La comunidad internacional ha participado activamente en la construcción de normas y criterios que faciliten los flujos comerciales en el comercio internacional, ya sea a través de organismos internacionales,¹ bloques regionales o bien mediante acuerdos multilaterales y bilaterales que contribuyan a armonizar los procesos de suministro internacional mediante políticas claras y convenientes para todas las partes, pero respetando las leyes, normas, reglamentos, licencias, procedimientos empleados por los distintos estados en materia comercial para organizar la recaudación de ingresos tributarios, el desempeño del sector industrial nacional, proteger la salud de sus habitantes y del medio ambiente y la instalación de medidas fitosanitarias y en materia de seguridad; medidas que son destinadas a la regulación de la entrada de mercancías que por sus características físicas o de uso pudieran representar algún riesgo para la salud de sus habitantes, del entorno ambiental, o que incentiven la proliferación de la delincuencia o limiten el desarrollo de algún sector productivo.

¹ La Organización Mundial de Comercio es un ejemplo de ello, su núcleo está constituido por los acuerdos negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial. Estos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional, mediante contratos que obligan a los gobiernos a mantener sus políticas comerciales dentro de límites convenidos. Aunque negociados y firmados por los gobiernos, su objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a llevar a cabo sus actividades, permitiendo al mismo tiempo a los gobiernos lograr objetivos sociales y ambientales. “¿Qué es la Organización Mundial de Comercio?”, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact1_s.htm (página consultada el 01/11/2008)

Sin embargo, existe una serie de prácticas realizadas por particulares, destinadas al incumplimiento de la normatividad establecida por un gobierno para el tráfico de mercancías, que intentan desafiar las leyes y los tratados de una nación, se trata de un tráfico ilícito de mercancías que rompe las reglas a fin de obtener sus propias ventajas, sean lícitas o no, como la compra venta de mercancías ilegales en la mayoría de los países, entre las que destaca el tráfico ilegal de drogas, obras de arte robadas, armas entre particulares y piratería, así como el conjunto de mecanismos utilizados en el comercio de mercancías lícitas como triangulación de país de origen, subvaluación de precios, falsificación de facturas, de pedimentos, de certificados de país de origen, cambio de descripción para incumplir con alguna norma o permiso de importación mediante el cambio de clasificación arancelaria y alteración o falsificación de cualquier otro documento solicitado en aduanas para el despacho de mercancías, o bien el tráfico de mercancía oculta en alguna parte del medio de transporte para evadir el pago de impuestos o incumplir alguna regulación o introduciéndolas a otra nación a través de puntos geográficos diferentes a los legalmente establecidos, mediante el uso de túneles y “puntos ciegos” que son áreas fronterizas con escasa vigilancia policial, aunque también cabe mencionar los sobornos a las autoridades fronterizas para la introducción de cualquier clase de mercancía sea lícita o no.

Las características propias de la mercancía traficada y los métodos utilizados para la entrada, tránsito y salida entre una nación y otra permiten distinguir dos aristas: aquella relacionada con mercancías legalmente permitidas y el tráfico ilegal relacionado con la delincuencia o el crimen organizado.

Dentro de la primer arista del comercio ilícito, se encuentran los recursos ilegales llevados a cabo por personas físicas o empresas legalmente establecidas para el tráfico de mercancía de curso legal, esto es que cuentan con alguna restricción para su comercialización, o bien que han sido negociadas o incluidas en algún acuerdo en materia comercial y con objetivos económicos permitidos por la legislación de la mayoría de los países, pero que tienen como fin evadir el pago de derechos tributarios o el incumplimiento de regulaciones arancelarias y no arancelarias dirigidas a obtener alguna ventaja

comparativa en el mercado del importador, compitiendo así de manera desigual con las mercancías introducidas y distribuidas a través de los canales legales en el mercado doméstico del importador y aún cuando aparentemente el consumidor final pudiera ver este tipo de prácticas como un beneficio al proveerle de una manera más efectiva el bien requerido o representar una disminución monetaria a diferencia de la mercancía traficada por la vía legal, el incremento de estos mecanismos llegan a afectar al desarrollo de algún sector de la industria nacional, como la industria textil y del calzado, o causar daños al medio ambiente en el caso de la sobreexplotación de los recursos naturales y riesgos fitosanitarios cuando no se regula o se lleva el control de sustancias que dañen a la salud de sus habitantes o de sus especies.

La segunda arista, es el tráfico ilícito ejecutado por miembros relacionados con la delincuencia organizada, encaminado a la comercialización de toda clase de mercancías, seres vivos, flora, fauna y todo aquello que sea encaminado a llevar actos en contra la salud pública, como el caso de drogas, o bien a fin de lograr la inestabilidad política o el ataque al medio ambiente, en el caso de los materiales radioactivos y las armas.

En ambas aristas, el ingreso a la nación puede ser por los canales de distribución legal, en el caso del ingreso por aduanas con la complicidad de las autoridades aduanales, o bien, creando una línea paralela de tráfico ilícito a través de puntos geográficos fronterizos que carecen de vigilancia.

Estas aristas en el tráfico internacional pueden ser enmarcadas bajo el concepto de contrabando, refiriéndose a éste como una actividad contraria a las buenas prácticas establecidas por la comunidad internacional en materia comercial, que consiste en introducir, transportar o sacar mercancías de un país a otro infringiendo las leyes, los reglamentos y las medidas de prohibición, para obtener algún beneficio, ya sea económico o político.

Para la Organización Mundial de Aduanas, el contrabando es un fraude aduanero, consistente en pasar clandestinamente por cualquier medio, ya sea para la importación, exportación o tránsito, mercancías por la frontera

aduanera² con el objetivo de obtener una ventaja ya sea económica, de poder o para obtener un nicho de mercado.

El contrabando se presenta también por las diferencias que existen a cada lado de la frontera como: jurisdicción distinta, diferentes tipos de policía, de agentes aduanales, de regulaciones y la diferencia de precios para un mismo producto.

Estas diferencias generan oportunidades lucrativas para los contrabandistas, quienes van de una jurisdicción a otra para extender sus negocios apoyados en las tecnologías de la información para la compra-venta de su mercancía o dar seguimiento a sus envíos por medios remotos sin importar de quien se trate el comprador o el uso que tenga el bien traficado, ni mucho menos la violación de marcas y patentes, especialmente en aquellos países vulnerables a la corrupción de funcionarios públicos vinculados al comercio exterior.

Pero el contrabando no es exclusivo del paso ilícito de mercancías, la Organización de las Naciones Unidas, además del tráfico ilícito de mercancías, reconoce otras formas de contrabando³ como: contrabando o tráfico de personas, de animales y especies en peligro de extinción, tráfico ilícito de bienes culturales en cualquiera de sus formas, contrabando de obras de arte, reliquias históricas, armas y droga, lo que dificulta los medios para combatir este tipo de contrabando.

Edmundo Hernández Vela, en el Diccionario de Política Internacional define al tráfico ilícito de bienes culturales como "...toda importación, exportación y transferencia ilícita de bienes culturales o cualquier otra operación considerada ilegal por las normas internacionales correspondientes e incluye el saqueo de tumbas y excavaciones arqueológicas, así como los pecios o restos de navíos y aviones hundidos, los hallazgos arqueológicos y paleontológicos no deportados, el desmembramiento y destrucción de estatuas, monumentos y sitios históricos...",⁴ por lo que este tipo de suministro ilegal pone a la venta

²Convenio Internacional sobre asociación mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduanales. Convenio de Nairobi de 1977.

³Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, de Noviembre del 2000 en Palermo.

⁴Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, 6ª. ed., México, Porrúa, 2002, p.1199.

prácticamente cualquier cosa o ser vivo que tenga algún valor para alguien, ya sean drogas ilegales, especies de flora y fauna protegidas, seres humanos para la explotación laboral o sexual, cadáveres y órganos vivos para trasplantes, ametralladoras, lanzacohetes o centrifugas nucleares para la obtención del isótopo 235 del uranio, utilizado en la fabricación de armas nucleares.

Este es el tráfico de comercio ilícito que convive de manera habitual hoy en día con el tráfico de comercio legítimo a través de las aduanas o de los puntos ciegos de cada frontera, cuyas ganancias económicas se entrelazan y se mezclan a diario con las ganancias generadas por la economía formal, de esta manera el contrabando se convierte en la práctica de proveer aquello que alguien requiere pero que no puede adquirir en su nación por la vía legal.

Armas, drogas, dinero de origen ilícito, materiales radioactivos, tráfico de órganos humanos, de embriones, de obras de arte, etc. son bienes cuyo intercambio a nivel mundial ha generado un nuevo sector de actividad económica, se trata de productos que gozan de gran demanda en el público, pero que se encuentran prohibidos o han sido obtenidos de manera ilícita.

Particularmente para el caso de México, la delincuencia organizada esta relaciona con el tráfico y exportación de drogas a Estados Unidos y aún cuando la presente tesis no tiene como fin la investigación directa del narcotráfico, se debe tomar en cuenta que el contrabando que egresa de México esta fuertemente vinculado con el paso de drogas por la frontera norte con Estados Unidos.

1.1. Panorama del contrabando en el mundo

El contrabando ha estado presente desde la instalación de vigilancia fronteriza y de las aduanas y ha continuado vigente a la par de las adecuaciones legales, operativas y tecnológicas del comercio internacional desde tiempos remotos, cambiando su modo de operar, ya sea mediante el paso de mercancía en puntos fronterizos no vigilados o a través de túneles, conocido como contrabando bronco, oculto en el organismo de seres vivos, en el equipaje de pasajeros o en alguna parte del medio de transporte para cruzar la frontera (en el caso del contrabando hormiga), o bien aprovechando los acuerdos comerciales en materia de facilitación aduanal para introducirlo por las diferentes aduanas del mundo mediante documentación apócrifa o cometiendo algún fraude aduanal, que también ha sido denominado como contrabando técnico, pero cualquiera que sea su método, estas prácticas siempre tienen el propósito esencial de ir en contra de una ley, por lo que el contrabando no es exclusivo de México, su proliferación esta aunada al momento histórico de una nación, de su marco regulatorio, de las políticas económicas y comerciales que adopte, de la ubicación geográfica o de los recursos naturales que una nación posea.

En este sentido se puede identificar la lucha contra el contrabando de diamantes y otras piedras preciosas que llevan a cabo los países africanos, donde el tráfico ilícito de diamantes, de fauna animal, y de armas,⁵ presentan un atractivo mercado para el contrabando hacia Europa, Asia y parte de América; asimismo en ese continente se comercializa una gran cantidad de armas por los grupos de zonas en conflicto como en el Congo.

En Europa, la triangulación de naciones no miembros de la Unión Europea para obtener los beneficios de los países miembros de esta Unión y la lucha contra los distintos fraudes aduaneros llevadas a cabo por los gobiernos miembros, contrastan con las actividades de comercio de armas llevadas a cabo por los estados nacientes con la extinción de lo que fue la Unión Soviética, como el

⁵Vease "Conflict Diamonds", Organización de Naciones Unidas, <http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html>, (página consultada el 06/09/2008).

caso de Moldavia y Ucrania, en la zona industrial de Transdniestér;⁶ mientras que en Asia las naciones emergentes como China y Malasia han adoptado al contrabando y a la piratería (mercancía imitada a la original de alguna marca) y a cualquier otra práctica en ocasiones contrarias a las buenas prácticas de comercio internacional para la introducción de sus mercancías en cualquier parte del mundo. Israel también ha denunciado el contrabando de armas por el grupo palestino Hamas a la Franja de Gaza a través de túneles en la zona de Rafah,⁷ que se convierte en una práctica recurrente cuando se suscita algún conflicto.

En América Latina son conocidos los casos de exportaciones y tráfico ilícito de armas, drogas, autopartes, así como de importaciones de productos provenientes de Asia; el tráfico de seres humanos, de especies y de arte prehispánico también ha sido una constante de tráfico ilícito característica de esta región.

Así mismo, en el caso de Estados Unidos de América, los actos relacionados con el terrorismo en el 2001, mostraron la necesidad de cooperar con otros gobiernos para la protección de sus fronteras en contra de cualquier amenaza relacionada con actos terroristas, especialmente en su frontera sur y en las aduanas para prevenir la introducción de materiales químicos o el tráfico de personas que pudieran presentar un riesgo de seguridad nacional.

Estos actos de terrorismo, replantearon a nivel mundial la necesidad de reforzar la seguridad en la cadena logística de suministro internacional, particularmente en lo que respecta al comercio internacional y el tráfico en aduana, la cual ha tenido que complementar sus funciones tradicionales de recaudación, al de facilitador de flujos y apoyo a la seguridad nacional.

⁶ Transdniestér es una región disidente de Moldavia, que ha establecido su propio gobierno y su ejército aún cuando no ha sido reconocido por cualquier otro estado, por lo que utiliza a la producción ilegal de armas de fuego como medio de ingreso y al contrabando de armas a través del puerto de Odessa con Ucrania. "Transdniestér, un segundo kaliningrado ruso, Raúl Sánchez, <http://www.globalaffairs.es/Noticia-pdf-37.html> (página consultada el 03/01/2009)

⁷ "contrabando de armas: túneles de Rafah, <http://www.embajada-israel.es/politica/Tuneles.html>, (página consultada el 07/01/2008)

1.2. El contrabando en México

Durante varias décadas la política comercial mexicana fue desarrollada en base a la sustitución de importaciones, iniciada por el gobierno de Lázaro Cárdenas quien sostuvo una política económica conocida como “nacionalismo económico” que sobreponía el interés nacional por encima de cualquier interés extranjero o privado, aplicando políticas proteccionistas que llevaban a elevadas tasas arancelarias y trabas burocráticas para los trámites de importación de mercancías extranjeras;⁸ en virtud de que este sistema evitaba la entrada generalizada de mercancías al territorio mexicano, el establecimiento de prohibiciones absolutas, requería de pocos ordenamientos legales para otorgar al gobierno los poderes y facultades para ser el fiscalizador, inspector y vigilante de los regímenes aduaneros, propiciando el contrabando, “...las infracciones tipo del sistema de nacionalismo económico mexicano fueron el contrabando por parte de los particulares, así como la corrupción de malos agentes gubernamentales, quienes podían permitir el contrabando, o bien ejecutarlo, haciendo parecer operaciones públicas, lo que eran operaciones propias...”,⁹ por lo que las confiscaciones de mercancía eran recurrentes para evitar el ingreso de dichas mercancías al territorio nacional. Estas políticas prevalecieron hasta la década de los 80's y conllevaron a la práctica del contrabando bronco, esto es, a la introducción de mercancías, especialmente de aparatos electrónicos en esa última década, por puntos diversos a la frontera aduanal, ocultando la mercancía en cualquier medio para eludir la vigilancia de las autoridades aduaneras y evitar el pago de los impuestos de importación correspondientes, era común el encontrar compartimientos ocultos en los vehículos que ingresaban por las fronteras.

Cabe mencionar también el contrabando de piezas arqueológicas en la Riviera Maya, que de manera recurrente reporta el saqueo de ruinas mayas que son sacados del país por Belice “...Las regiones septentrionales de El Petén, que limitan con México y Belice...el contrabando de madera, drogas, armas y

⁸ Enrique Cárdenas, *La política económica en México 1950-1994*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 36.

⁹ Andrés Rohde Ponce, *Derecho aduanero mexicano*, México, Editorial ISEF, 2002, p.224.

piezas arqueológicas mayas se transporta a través de esas zonas, en particular los que saquean las ruinas mayas y que con frecuencia están previstos de armas automáticas y han hostigado y asesinado a mucha gente en los últimos años...”.¹⁰ Asimismo, no obstante que existe una regulación para el comercio de especies de flora y fauna,¹¹ a lo largo de varios siglos ha prevalecido el tráfico ilegal de algunos mamíferos de importancia económica ya sea por el valor de su piel, colmillos o por la demanda de mascotas dentro y fuera de México, como el caso del mono araña de Chiapas “...ante los bajos ingresos que reeditúan la actividades agropecuarias para los productores chiapanecos, el incentivo económico de la comercialización de la fauna de la Sierra Lacandona, la Sierra Madre y las costas de Chiapas les resulta atractivo, sin que exista alguna forma de control sobre los volúmenes de extracción y de la cacería anual de estas especies, por lo que las especies vulnerables tienden a declinar rápidamente en las inmediaciones de los poblados y comunidades rurales...”¹² lo que ha representado un negocio propicio para el contrabando de especies, particularmente las que se encuentran en peligro de extinción, en ocasiones esta sobre explotación causada por el tráfico ilegal de estas especies ha propiciado que se ponga en riesgo la existencia de algunas especies como el caso del jaguar negro en Chiapas.

En la década de los 90's en los estados fronterizos de México con Estados Unidos, especialmente en Chihuahua se evidenció el comercio de contrabando y la corrupción de los puestos de aduana, para organizar el contrabando a gran escala por los puntos estratégicos de cruce de la frontera norte, donde el comercio de contrabando y corrupción se complementaban apoyados por compañías de transporte.¹³ Este contrabando era organizado por traficantes de drogas para garantizar el paso de droga a Estados Unidos, la cual viajaba oculta en mercancía de tráfico legal para facilitar su tráfico ilícito y asegurar el ingreso de armas, vehículos y dinero para mantener el monopolio de la zona.

¹⁰ Duguelby, Barbara, *La Selva Maya, conservación y desarrollo*, Ed. Siglo XXI, 1999, pp. 215-216

¹¹ Véase NOM-059-SEMARNAP-2001, para la protección ambiental de especies nativas en México de flora y fauna silvestres, categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio, lista de especies en riesgo, en <http://www.recercat.net/bitstream/2072/5324/11/PFCCarrilloAnnexLegislacionNOM-059.pdf> (página consultada el 10 de agosto del 2009)

¹² González Espinoza, Mario, *Diversidad Biológica en Chiapas*, 2005. p. 234

¹³ Alba Vega, Carlos, *Desarrollo y Política en la Frontera Norte*, Ed. UACJ, 2000. p.183.

La incorporación de México en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) marcaron el inicio del cambio de modelo económico hacia una apertura comercial, basada en el fomento a las exportaciones, adoptando todo un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias, surgiendo la necesidad de abrogar, derogar o modificar diversos instrumentos jurídicos, dando paso a la creación de nuevas leyes y reglamentos relacionados con el comercio exterior y aduanero. Pero no solo hubo cambios en la legislación mexicana, el nuevo modelo exigía la construcción de nuevas vías de transporte rápidas y eficientes que conectaran los puntos marítimos y terrestres para facilitar el comercio, vasta citar el número de concesiones a particulares para la creación de autopistas durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, dando inicio a un nuevo tipo de contrabando, esta vez introducido por las aduanas con mayor facilidad por la falta de tecnología y de la falta de información con otros países para detectarlo.

La necesidad de agilizar el despacho aduanero en la instauración del modelo de apertura económica, facilitó el tráfico de mercancías de curso ilegal que anteriormente ingresaba como contrabando bronco, al ingresar ahora a través de las aduanas, ya que el personal de aduanas solo podía inspeccionar una pequeña parte de los camiones que ingresaban por los puntos fronterizos entre México y Estados Unidos por temor a crear filas de varios kilómetros. "... se multiplicaban los cruces fronterizos de mercancías, a todo lo largo de la línea divisoria, dando también mayor oportunidad para encubrir tráfico prohibidos, contrabandeados ahora ya no por kilos sino por toneladas, en particular después de ser puesto en vigor el TLCAN. Paralelamente, otra corriente transfronteriza ilegal ha fluido hacia el territorio mexicano trayendo, además de precursores químicos, miles de armas traficadas en menor cantidad, desde mucho tiempo atrás y de "dólares negros" para lavarlos, ambos: armas y drogas, responsables de gran parte de la violencia, la corrupción, del crimen organizado o común, que diseminados por todo el país, socavaban los intentos de los gobiernos locales, estatales y federal de imponer la ley y disminuir la

inseguridad y la violencia...”,¹⁴ dando auge al contrabando técnico o documentado.

El incremento de las importaciones derivado de la apertura comercial, llevó a la necesidad de tener un despacho aduanero rápido y eficiente a la vez que facilitó el ingreso del comercio ilegal, dando paso al llamado “contrabando técnico o documentado”,¹⁵ que consiste en la internación de mercancías a través de las aduanas con documentación alterada o apócrifa para evadir el pago de impuestos y las regulaciones no arancelarias, en virtud de que las aduanas no contaban con los medios tecnológicos para llevar a cabo las revisiones y lo hacían de manera aleatoria mediante la inspección manual del contenido; además, no contaban con bases de datos que le permitieran identificar la validez de la documentación presentada con el embarque, no contaba con el apoyo bilateral con sus socios comerciales en materia de intercambio de información, ni con la tecnología que identificara contenidos ocultos o no declarados, conllevando a los sobornos a funcionarios de aduana para facilitar y agilizar el trámite en la aduana, práctica todavía frecuente hoy en día, aún con la introducción de tecnologías no intrusivas (como rayos gamma) para la revisión de los embarques.

Desde entonces, las aduanas del país han estado en constante cambio para hacer frente a las exigencias del tráfico de comercio tanto de importación como de exportación de mercancías, ya sea mediante la modificación de los instrumentos jurídicos, la interrelación de las Secretarías de Estado involucradas en el comercio exterior y con el uso de nuevas tecnologías no intrusivas que permiten agilizar y mejorar la revisión en aduana, prestando también atención al tráfico de pasajeros en su frontera norte, combatiendo así el llamado contrabando hormiga, que se trata de la introducción de mercancías en pequeñas cantidades pero en forma constante, como el caso de armas, mismas que pueden estar ocultas entre su equipaje o en alguna parte de los vehículos en el caso del tráfico terrestre.

¹⁴ Mercado Alejandro, *Fronteras en América del Norte: Estudio Multidisciplinario*, Ed. UNAM, México, 2004, p.338.

¹⁵ José Guzmán Montalvo, exdirector de la Administración General de Aduanas, definió al contrabando técnico como la introducción de mercancía por aduana mediante los procedimientos legales, pero con información falsa, que puede ser el precio del producto, el origen de la mercancía, el tipo de producto, la cantidad del bien importado o el uso que se le va a dar, para evadir el pago de impuestos, sin respetar cuotas, aranceles u otro tipo de limitaciones.

Actualmente, para la legislación mexicana, el contrabando consiste en la introducción o extracción ilegal de mercancías, cuando una persona enajene, comercie, adquiera o tenga en su poder mercancía extranjera, sin comprobar su estancia legal en el país, omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones fiscales o cuotas compensatorias que deban cumplirse, o bien no tengan la autorización de la autoridad competente, cuando este requisito sea necesario, o cuando se trate de importación o exportación de mercancía prohibida.¹⁶ También comete delito de contrabando quien interne mercancía extranjera procedente de las zonas libres al resto del país o quien la extraiga de los recintos fiscalizados sin que le hayan sido entregados legalmente por las autoridades o las personas autorizadas para ello.

1.2.1. Factores que contribuyen al desarrollo del contrabando en México.

Existen factores que impactan de diferente manera la presencia de actividades ilícitas en las fronteras de un Estado, pero depende de la jerarquización que cada estado brinde al tema de los ilícitos en aduana, el seguimiento y el interés para combatirlos. En México, dichos factores pueden ser englobados: en su ubicación geográfica, balanza comercial, tasas arancelarias y delincuencia organizada, mismos que se analizan a continuación:

Ubicación Geográfica

México es un claro ejemplo del origen del contrabando por ubicación geográfica ya que sus fronteras norte y sur son puntos recurrentes que facilitan estas prácticas.

En la frontera sur con Guatemala se han detectado más de cuarenta puntos ciegos por donde las comunidades guatemaltecas se surten de combustible y

¹⁶ La legislación mexicana contempla al contrabando en la Ley aduanera, en lo referente a infracciones aduaneras, en el artículo 93 de la Ley de Comercio Exterior, Código Fiscal de la Federación. Art. 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (cabe mencionar que en 2008 se intentó incluir el delito de contrabando en esta Ley. Sin embargo, en virtud de las consecuencias que este acto podría traer para el comercio legal, el contrabando únicamente será equiparable con la delincuencia organizada cuando se introduzcan o comercialicen armas, tráfico de personas o de órganos, así como cualquier otro acto comercial vinculado a la delincuencia organizada.

viveres aprovechando las ventajas cambiarias de sus monedas, pero también son puntos recurrentes para el tráfico ilícito de armas y drogas,¹⁷ así como de fauna y piezas arqueológicas mediante el contrabando hormiga.

Mientras que la frontera norte con Estados Unidos de América genera un intenso tráfico de emigrantes ilegales hacia Estados Unidos, no solo de ciudadanos nacionales, sino de ciudadanos centro y sudamericanos en su intento por cruzar la frontera norte. Así mismo, el intercambio comercial generado de los acuerdos comerciales con más de treinta países, aunado a la sobre regulación del comercio exterior, la cultura de ilegalidad extendida en la sociedad (en el caso de la piratería y la corrupción) y la falta de una cultura productora y exportadora entre los sectores económicos nacionales, conllevan a la proliferación de actividades ilícitas en el comercio exterior, especialmente en el ingreso de mercancías en el territorio nacional, tanto por la delincuencia organizada, al representar una vía de tránsito de drogas provenientes de los países sudamericanos a la frontera con Estados Unidos, como por las empresas y personas físicas establecidas legalmente en el país, donde los factores tiempo y ganancia son claves para prevalecer en el mercado.

Balanza Comercial

Las medidas adoptadas por el gobierno para regular el ingreso de mercancías extranjeras que puedan obstaculizar el desarrollo de productores nacionales, aunado a otros factores como: los altos costos de producción nacional, la falta de desarrollo de técnicas innovadoras, la paridad cambiaria,¹⁸ las tarifas de impuestos fiscales y la tardanza en los trámites para cubrir las regulaciones establecidas, hacen atractivo la introducción de mercancías de otras partes del mundo, especialmente cuando estas resultan más baratas que producir. Estos mecanismos regulatorios resultan en la mayoría de los casos excesivos, tardados y costosos, por lo que conllevan a la recurrencia de actividades relacionadas con el contrabando para elevar sus márgenes de utilidad, reducir

¹⁷ www2.esmas.com/noticieros_televisa/internacional/007869/contrabando-armas-inco---(página consultada el 02/12/2008).

¹⁸ Rodríguez-García J.F., Negrete Morales J., Santamaría, Muñoz D. *Análisis fundamental y técnico del tipo de cambio en México. El ciclo económico sobrevaluación devaluación. ¿Mito o realidad?*, Revista Hitos de Ciencias Económico Administrativas, México, Universidad Autónoma Juárez de Tabasco, 2005, pp. 9-10.

tiempos de entrega y facilitar la entrada de las importaciones sin cumplir las regulaciones marcadas por la ley.

Medidas arancelarias y no arancelarias

Los aranceles son considerados como medidas proteccionistas, definidas como el conjunto de medidas gubernamentales restrictivas tendientes a proteger la economía nacional, ya sea de manera temporal o permanente, de la competencia extranjera, que pueden ser: directas, entre las que sobresale el establecimiento de cuotas o de restricciones cuantitativas, o indirectas, como los aranceles aduaneros; y también arancelarias y no arancelarias.¹⁹ Los aranceles representan una barrera para el libre tránsito de mercancías, mientras mayores impuestos se apliquen a una mercancía, mayor será el riesgo de contrabando.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha señalado que el incremento en las tarifas limita la oportunidad para que empresas legalmente establecidas tengan acceso a insumos competitivos, aumentan las posibilidades de corrupción y fraudes en las fronteras e incrementan los costos de transacción para el sector privado, dando origen a la subvaloración de mercancías,²⁰ si bien los aranceles y las cuotas compensatorias tienen la finalidad de proteger a la industria nacional ante prácticas desleales de otros países, al ser tan elevadas propician su evasión y generan mecanismos ilegales de entrada de mercancía, "...de hecho, el arancel sectorial medio más alto de China es 122%, mucho menor que el arancel más alto en México de 260%, por ejemplo..."²¹ las altas cuotas compensatorias y aranceles a la importación, son un elemento que comparten los sectores con mayor incidencia de contrabando como el textil y de calzado.

Cabe mencionar que la Organización Mundial de Comercio, así como diferentes convenios internacionales y regionales, mantienen los principios de

¹⁹ Hernández- Vela. *Op cit.* p. 974

²⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Estudios Económicos de México, 2007*. Este artículo puede ser consultado en <http://www.oecd.org/dataoecd/44/20/39439673.pdf> (página consultada el 07/11/2008)

²¹ Devlin Robert, *El Impacto de China. Oportunidades y Retos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, EUA, p.116.

prohibir a los gobiernos la puesta en vigor de permisos que limiten las importaciones y los obligan a reducir los aranceles a las importaciones en los niveles y plazos negociados. Sin embargo, debido a la presión de los productores nacionales por obtener protección contra mercancías de origen extranjero para el consumo doméstico que se pueden producir en el interior, el gobierno mexicano recurre a las regulaciones no arancelarias en aduana que están diseñadas para la defensa del comercio legítimo y de intereses nacionales como la protección al consumidor, a la salubridad, tanto humana como a la fauna y flora, del país.

1.2.2. La delincuencia organizada y el tráfico ilícito en México.

La Organización de Naciones Unidas define a la delincuencia organizada como un grupo estructurado que exista durante cierto tiempo con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;²² esto es cualquier asociación o grupo de personas que se dedican a una actividad ilícita ininterrumpida y cuyo objetivo es obtener beneficios, haciendo caso omiso de la existencia de fronteras nacionales.

Una organización criminal de índole transnacional es aquella que traspasa las fronteras de su lugar de origen, operando en diversas naciones. "...La delincuencia organizada nace, evoluciona y establece su centro de operaciones en los estados donde instituciones y autoridades se encuentran mermadas, debilitadas y en descrédito; sin embargo, al traspasar las fronteras geopolíticas, además de establecerse en estados similares a los de su génesis y evolución, lo hacen en países de una elevada demanda de productos o servicios ilícitos en donde abastecen los mercados y se dedican a una enorme variedad de actividades ilícitas, incluyendo al blanqueo de dinero. Estos lugares se pueden convertir en sedes regionales o sucursales de las organizaciones internacionales del crimen e incluso llegar a convertir un lugar en un campo de batalla para la rivalidad con otras organizaciones que compiten por alcanzar la

²²Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

supremacía...”,²³ la delincuencia transnacional se dedica al contrabando en todas sus formas, llegando a comercializar bienes de curso legal o bienes ilegales; dentro de estos últimos se encuentra el tráfico de drogas, armas de fuego y residuos tóxicos, de igual manera, prestan sus servicios ilegales, con la finalidad de proteger u ocultar su contrabando y para reciclar sus ganancias, dentro de estos servicios se han identificado el juego, la documentación falsa y la entrada ilegal de migrantes a través de las fronteras; donde la lucha parece ser desigual si se toma en cuenta los elementos con que cuentan los estados y los elementos de los que se vale el crimen organizado, resultan diametralmente opuestos “...el estado carece de recursos económicos suficientes para conseguir un moderno sistema judicial y operativo, tiene limitaciones jurisdiccionales, debe fomentar la protección de los derechos de su población, mientras que el crimen organizado cuenta con los más altos recursos, es transnacional y por ello carece de fronteras...”²⁴ y se vale de medios absolutamente ilegales para corromper y quebrantar cualquier disposición de colaboración con la administración de la justicia, utiliza la modernización del sistema financiero, por conducto de los medios electrónicos, volviendo casi imposible detectar movilizaciones de capital.

Por otra parte, el contrabando de medios destructivos para la humanidad, como son el de armas o de materiales nucleares, utilizados de manera conjunta con explosivos convencionales, muestran la capacidad destructiva que tienen las organizaciones del crimen, al proveer de armas a toda clase de personas, incrementando la violencia callejera, en virtud de ser organizaciones que incrementan su capital a costa de la tragedia y degeneración humana,²⁵ de este modo, las organizaciones criminales tienen en la actualidad un mundo sin fronteras derivado del crecimiento, la complejidad del comercio y la alta tecnología, “...aprovechando la base tecnológica de la mundialización que se asienta cada vez más en lo inmaterial, en el desarrollo informático de los medios de gestión en tiempo real de los flujos financieros...”²⁶ Las grandes organizaciones criminales tienen una gran habilidad para aprovechar las

²³ Alfredo Dagdug Kalife, *La prueba testimonial ante la delincuencia organizada*, Ed. Porrúa, 2006, pp. 26-27.

²⁴ *idem*

²⁵ *Ibidem*, p. 41

²⁶ Carlos E. Levy Vázquez, *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información*, 1a. ed., México, Porrúa, p. 43

ventajas que ofrece el nuevo espacio mundial con la creación de zonas de libre comercio en algunas regiones del mundo, en las que se produce una permeabilización económica de las fronteras nacionales y se reducen los controles. En este gigantesco mercado en el que evoluciona la economía mundial existe una demanda de bienes prohibidos que lo convierten en idóneo para la proliferación de organizaciones criminales, ha surgido un mercado mundial de bienes y servicios ilegales que coexiste con el mercado de aquellos de carácter legal.

1.3. Medidas internacionales de combate al contrabando

Durante varios siglos el contrabando se percibió como un problema de control de fronteras de los países vecinos, que solo involucraba a las aduanas y a la policía fronteriza. Sin embargo, el incremento en el tráfico internacional, aunado al desarrollo de nuevas tecnologías informáticas como el internet a partir de la década de 1990 al 2000, crearon una oferta atractiva para el tránsito tanto de mercancías comercializadas por las vías legales, como para el tráfico ilícito ya mencionado.

El tráfico ilícito de mercancías ha obligado a las naciones a ejercer acciones para combatir, reprimir, sancionar y prevenir estas actividades para reducir los riesgos que se presentan en las aduanas como infracciones administrativas, culposas o dolosas.²⁷ Las infracciones administrativas se refieren al incumplimiento de la normatividad administrativa aduanal como la falta de algún dato, el mal llenado de los pedimentos o cualquier otra omisión que por sus características no impida el despacho aduanero, mientras las infracciones dolosas son aquellas prácticas encaminadas al incumplimiento de la normatividad aduanal establecida por un gobierno como la falsificación de certificados de origen, de registros sanitarios, facturas y documentos apócrifos o alterados, cambio de descripción de la mercancía declarada e introducción de tráfico ilícito oculto entre mercancía legalmente aceptada, ente otros. Además

²⁷Jorge Witker, en su libro "Introducción al Derecho Económico" clasifica las infracciones aduanales en no delictivas o culposas y en delictuales. Las no delictivas son el incumplimiento de normas administrativo-aduaneras que pueden ser subsanadas mediante el pago de una compensación, pero cuando la magnitud del error llega a evidenciar una conducta intencionada, dirigida a perjudicar los intereses, esta derivará en una infracción delictual, señalando en estas últimas al contrabando y a la defraudación fiscal. Véase Jorge Witker Velásquez, *Introducción al Derecho Económico*, ed. Mc Graw Hill de México, 7ª. ed., 2008, pp. 295-300.

se debe añadir el tráfico vinculado a la delincuencia organizada cuyo incremento en aduanas ha preocupado a la comunidad internacional, que no solo involucra a los participantes en las actividades de despacho aduanal, sino que requiere además de la participación de agentes judiciales y todos aquellos vinculados a la seguridad nacional y fitosanitaria de las naciones involucradas o afectadas.

Al respecto, la comunidad internacional, mediante el uso de la cooperación internacional, ya sea a través de su participación en organismos internacionales o por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales que le permita establecer vías de acceso legal en el intercambio de información y la homologación de criterios, ha buscado vías que le permitan combatir el contrabando así como otras actividades relacionadas con el fraude aduanero, como la triangulación de país de origen o la subvaloración de la mercancía, para la asistencia mutua en la prevención, detección, investigación y sanción de estos actos, que apoyen y fortalezcan a los métodos contra el contrabando utilizados de manera interna por cada gobierno.

En la Unión Europea, los países miembros crearon la Oficina Europea de lucha anti fraude (OLAF) en 1999,²⁸ la cual tiene la misión de asegurar que el comercio legítimo no este en desventaja con las prácticas de fraude comercial, entre ellas el contrabando, que pudieran constituir una amenaza a la salud pública o a la seguridad de las ciudades.

En el continente americano, Estados Unidos ha lanzado la iniciativa Mérida para la cooperación en materia de aplicación de la ley e intercambio de datos con México para hacer frente al narcotráfico y al tráfico relacionado con el crimen organizado, dentro de dicha iniciativa destaca el acuerdo de cooperación en materia aduanal firmado por ambas partes en el 2008, que es analizado en el punto 1.3.2. de la presente tesis.

²⁸ Lutte contre la contrebande en Mediterranee", <http://www.diuane.gouv.fr/page.asp?id=3667&type=news>, (página consultada el 11/11/2008).

La Organización Mundial de Aduanas, por su parte, desde su creación en 1952, no ha estado ajena a estas actividades y ha tenido la tarea de crear convenios aduaneros a fin de facilitar el comercio y el despacho en aduana, dentro de estos también ha incluido al contrabando y a otros recursos presentados en aduana para la evasión de impuestos o el paso de artículos provenientes del tráfico ilícito, como el Convenio de Nairobi de 1977, el cual estableció las bases para una mejor asistencia en materia de infracciones dolosas o culposas en aduana y además permitió la definición del contrabando y su diferenciación con otro tipo de prácticas en aduana.

1.3.1. Convenio de Nairobi de 1977.

A fin de lograr la asistencia mutua en materia penal aduanera (infracciones, delitos, sanciones, prevención ó represión), el Convenio Internacional sobre asociación mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduanales, conocido como el Convenio de Nairobi,²⁹ elaborado por la Organización mundial de Aduanas, el 9 de junio de 1977 y suscrito actualmente por más de 51 países, permitió establecer las bases para la asistencia mutua en materia de infracciones en aduana. En el preámbulo de este convenio se manifiesta el gran daño que los ilícitos aduaneros acarrearán para los intereses económicos, sociales y fiscales de un estado, así como para los comerciantes que cumplen con sus obligaciones. También se expresa que la cooperación entre autoridades aduanales es una forma de luchar contra estos ilícitos.

El capítulo primero (artículo 1) de dicho convenio establece las definiciones que puntualizan algunos conceptos relacionados con el contrabando, a fin de diferenciarlo de otras prácticas ilícitas que se presentan en aduana:

Infracción Aduanera: Es cualquier violación o tentativa de violación de la legislación aduanera, definiendo a legislación aduanera como el conjunto de

²⁹ Este convenio puede ser consultado en: [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/naieng\[1\].pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/naieng[1].pdf) (página consultada el 01/11/2008)

disposiciones legislativas o reglamentarias aplicadas por las administraciones de aduanas referentes a la importación, exportación, o tránsito de mercancías.

Fraude aduanero: Es una infracción aduanera por la que una persona engaña a la aduana y, en consecuencia, elude total o parcialmente el pago de los derechos e impuestos de importación o exportación, la aplicación de las prohibiciones o de las restricciones previstas por la legislación aduanera y obtiene una ventaja cualquiera infringiendo esta legislación.

Contrabando: Es cualquier fraude aduanero consistente en pasar clandestinamente, por cualquier medio, mercancías por la frontera aduanera.

Así mismo, dicho convenio manifiesta que las partes contratantes que suscriban uno o más anexos, están obligados a prestarse asistencia mutua con el fin de sancionar estas actividades. Esta asistencia puede ser solicitada por una parte contratante, en el transcurso de una investigación o en el desarrollo de un proceso judicial o administrativo; sin embargo, dentro del concepto de asistencia mutua no se incluye expedir órdenes de arresto de personas, ni recaudación de impuestos, derecho, multas o cualquier cantidad solicitada. Si la parte contratante estima que la asistencia que se le solicita menoscaba su soberanía, su seguridad y otros intereses, puede negarse a concederla o imponer algunas condiciones o requisitos. Además señala que los datos serán utilizados únicamente para los fines establecidos por el convenio y con sujeción a las restricciones que se hubieran establecido por la parte otorgante. Contarán con las mismas medidas de protección en cuanto a trato confidencial y secreto profesional que tienen en el país solicitante. La comunicación entre las partes será a través de los administradores de aduana, mismos que designaran a los servidores y funcionarios responsables. Las peticiones de asistencia serán por escrito y formuladas en un idioma aceptable para las partes.

1.3.2. Convenio de Kyoto de 1974

El Convenio Internacional Para la Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, conocido como Convenio de Kyoto de 1973³⁰, fue un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes de los regímenes aduaneros de los distintos estados, que pudieran obstaculizar el comercio internacional. En este sentido, las normas de dicho convenio tenían el propósito de simplificar y armonizar los regímenes aduaneros a nivel mundial mediante la facilitación de los procedimientos aduaneros bajo la premisa de que las aduanas no deben ser un obstáculo al comercio internacional y al crecimiento de los estados. Así mismo, el anexo H2 de dicho convenio considera al contrabando como una infracción aduanera y establece las condiciones en que las autoridades aduaneras pueden investigar y determinar el incumplimiento o tentativa de incumplimiento de las disposiciones regulatorias en materia aduanal. Trata además de la represión de los delitos aduaneros mediante la aplicación de sanciones establecidas por el gobierno de cada estado. Sin embargo, este anexo no contempla alguna otra sanción en caso de delito, ni tampoco contempla la aplicación de medidas de asistencia mutua adoptadas por acuerdos de asistencia multilateral o bilateral, ni el procedimiento que habrá de seguirse para ejecutar los fallos emitidos por tribunales.

Cabe señalar, que México no se ha adherido a este Convenio, sin embargo, lo sigue de facto, al homologar sus procedimientos aduanales a lo estipulado en el convenio. Así mismo, en virtud del incremento en el tráfico mundial de suministro internacional y para la adecuación del despacho aduanero a las nuevas tecnologías informáticas, la Organización Mundial de Aduanas tuvo la necesidad de revisar y adecuar el Convenio de Kyoto de 1973 a las nuevas prácticas y exigencias comerciales, así como a las innovaciones tecnológicas del siglo XXI, desarrollando la "Versión Revisada del Convenio de Kyoto", en el año 1999, mismo que entró en vigor el 3 de febrero del 2006 y ha sido ratificado por 54 países (México aún no ha ratificado esta revisión). Dicha

³⁰ Jorge Witker, *Derecho Tributario Aduanero*. Ed. UNAM, México, 1999, pp. 295-300.

versión revisada incluye el uso de tecnologías electrónicas y procedimientos informáticos para facilitar el proceso de despacho aduanal y crear mayor seguridad en el suministro internacional.

1.4. México y la cooperación internacional en materia de contrabando.

En apego a lo establecido por el convenio de Nairobi y el Convenio de Kyoto de 1973, a fin de contar con los elementos probatorios para la investigación y represión de estas prácticas, México ha buscado el apoyo bilateral y multilateral con diferentes gobiernos para la lucha al contrabando y los fraudes presentados en aduana, estableciendo acuerdos bilaterales en materia aduanal con Francia, España y Corea basado en los principios del Convenio de Nairobi para seguir los procedimientos de asistencia mutua para la comprobación y sanción de infracciones en aduana, entre ellas el contrabando, así como el plan estratégico bilateral entre la Administración General de Aduanas de México y autoridades fronterizas y aduanales de Estados Unidos.

En todos los casos, la asistencia en ningún caso es obligatoria para ambas partes y depende de la buena voluntad de la parte acusada el llevar a cabo la investigación dentro de su territorio para obtener los elementos testimoniales para la comprobación y sanción de estos actos.

1.4.1. Convenios bilaterales en materia de combate al contrabando.

Entre los acuerdos bilaterales en materia de contrabando, se encuentran el convenio de asistencia mutua con Francia, encaminado a la prevención, la investigación y la represión de los fraudes aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países (11 de marzo de 1983)³¹ y el Convenio con España de asistencia mutua administrativa con el fin de prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras (8 de febrero de 1982).³² En ambos convenios, los estados convienen en prestarse

³¹ "Convenio de asistencia mutua con Francia, encaminado a la prevención, la investigación y la represión de los fraudes aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países (11 de marzo de 1983)" <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/Corrupcion/C4.pdf>, (página consultada el 17/04/2008)

³² Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la

asistencia mutua por conducto de sus administraciones de aduana con objeto de prevenir, investigar y reprimir los fraudes y las infracciones a las leyes aduaneras dentro de su marco legislativo y acuerdan establecer una vigilancia especial sobre los movimientos de entrada y salida de personas, movimientos, embarcaciones y medios de transporte que se sospeche se dediquen a actividades contrarias a las leyes aduaneras, o bien sobre los lugares en que estén almacenadas en cantidades desacostumbradas que se sospeche sean destinadas a servir para fines de importaciones ilegales en su territorio.

Sólo brindarán información, previa solicitud escrita sobre operaciones irregulares que planteen un carácter fraudulento, los nuevos métodos utilizados para cometer fraudes aduaneros, las categorías de las mercancías que sean reconocidas como objeto de trafico ilegal o fraudulento de importación, exportación o tránsito y sobre individuos, embarcaciones, medios de transporte sobre los que se tenga sospecha o se tenga abierta una investigación.

En caso de la asistencia mutua en materia de lucha contra los estupefacientes cada uno de los Estados comunicará a la administración de aduanas del otro Estado, sin necesidad de que se presente una solicitud. Sin embargo limita el intercambio de información (Artículo VIII), al establecer que las administraciones de aduanas de ambos Estados no estarán obligadas a brindar la asistencia prevista por el Convenio, en caso de que esta asistencia sea susceptible de causar perjuicio al orden publico o a otros intereses esenciales de su Estado, o implique la violación de un secreto industrial, comercial o profesional.

El Acuerdo con Corea sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera (11 de mayo de 2006)³³ tiene dos objetivos principales: asegurar que la legislación aduanera sea cumplida y prevenir, investigar y combatir infracciones aduaneras. En este sentido, considera que las infracciones contra

República de Corea sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera, firmado en la Ciudad de México el nueve de septiembre de dos mil cinco. Publicado en el Diario oficial de la Federación el 11 de mayo del 2006.

³³Decreto Promulgado del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de México y el Gobierno de la República de Corea sobre Cooperación y Asistencia Mutua en Materia Aduanera, firmado en la Ciudad de México el 09 de Septiembre de 2005. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 2006.

la legislación aduanera son perjudiciales a los intereses económicos, fiscales, y que corresponde a sus respectivos estados asegurar el cálculo exacto de aranceles, impuestos y otros cargos que se recauden en la importación o exportación de los bienes y la correcta aplicación de las prohibiciones, restricciones y controles. Se proporcionara asistencia cuando:

- a) los bienes importados declarados a la autoridad aduanera requeriente hayan sido legalmente exportados desde el territorio de la autoridad aduanera requerida.
- b) los bienes declarados en una exportación de la autoridad requeriente, hayan sido legalmente importados por la autoridad aduanera requerida.

Para lo anterior, ambas partes acuerdan proporcionar información de personas, bienes objeto de tráfico ilícito, medios de transporte, instalaciones y transacciones finalizadas o planeadas que aparenten constituir una infracción aduanera. Intercambio de métodos empleados por los infractores, capacitación de personal en combate a las infracciones, información estadística. Establece la necesidad de la cooperación técnica, consistente en el intercambio de funcionarios aduaneros a fin de mejorar el entendimiento de técnicas aduaneras, intercambio de información y experiencias en el uso de equipo de detección y otros medios técnicos. En lo que respecta a la comprobación de los casos de actividades relacionadas con infracciones aduaneras, ambas partes acuerdan proporcionar, a solicitud de la otra parte, reportes, copias de documentos, información electrónica, mismas que serán confidenciales en todos los casos.

Sin embargo, este acuerdo establece que esta asistencia podrá ser negada total o parcialmente cuando perjudique la soberanía nacional, seguridad, orden público o cualquier otro interés nacional y cuando dicha solicitud implique una violación de un secreto industrial, comercial o profesional, protegido por la legislación de la autoridad aduanera requerida.

1.4.2. Plan Estratégico Bilateral del 2007 entre la Administración General de Aduanas de México y la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos.

El Plan Estratégico Bilateral entre la Administración General de Aduanas de México, la Administración de Aduanas y Protección Fronteriza de E.E.U.U. y el servicio de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de E.E.U.U., el cual forma parte integral de la Declaración de Principios relativos a Iniciativas del Plan Bilateral en materia de Seguridad Fronteriza firmado el 8 de junio de 2007 por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, encaminado a combatir el terrorismo, el contrabando, el narcotráfico, el crimen organizado, las transacciones en efectivo, el fraude aduanero y promover la cadena logística entre ambos países,³⁴ mediante el logro de programas y mecanismos conjuntos en materia de procedimientos aduanales mediante la coordinación de recursos humanos, financieros, técnicos y materiales necesarios, a través de la formación de cuatro grupos de trabajo: Grupo de Fortalecimiento de capacidades y apoyo, Grupo de Gestión Fronteriza, procedimientos aduaneros e informática, Seguridad aduanera y Aplicación de leyes aduaneras.³⁵ Están encaminados al logro de siete objetivos estratégicos:

Objetivo estratégico 1: Profesionalismo del personal aduanero. Consiste en seleccionar áreas y actividades para que el personal de la agencia de un país, pueda recibir la capacitación en las instalaciones de la agencia del otro país y para la creación de mecanismos de cooperación para asuntos internos a fin de mejorar la detección, disuasión y prevención de prácticas corruptas.

Objetivo estratégico 2: Facilitación del comercio. Para incrementar la facilitación del comercio a un ambiente electrónico que permita obtener datos anticipadamente e intercambiar información vía electrónica, relacionada con las transacciones de carga en la frontera terrestre; agilizar la implementación de veinticuatro horas; implementar mecanismos de intercambio electrónico de

³⁴ José Manuel Arteaga, "Plan aduanero México-EU", Primera Plana. *El Universal*, México, p.1

³⁵ Véase www.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/plestbi_20070814.pdf. (página consultada el 21/07/2008).

manifiestos marítimos; establecer el manifiesto electrónico para todos los medios de transporte y preparar la implementación de procedimientos aduaneros sin papeles.

Objetivo estratégico 3: Mejora en la relación aduana y comunidad comercial, mediante la ampliación de la cooperación y mecanismos de cooperación que apoyen programas bilaterales con el sector privado; incrementar la seguridad de la cadena logística mediante programas alianza aduanas-comercio contra el terrorismo y el de empresas certificadas; instruir al sector comercial sobre procedimientos o requisitos aduaneros nuevos o modificados en ambos países.

El intercambio de información: proporcionar información sobre exportadores, importadores, agentes aduanales y transportistas seguros que cumplan con las reglas, a fin de detectar aquellos agentes económicos que constituyan un riesgo o amenaza al otro país.

Objetivo estratégico 4: Sincronizar Operaciones, desarrollando de manera conjunta el diseño para la implementación de infraestructura y tecnologías que faciliten el movimiento del comercio legítimo para facilitar los procesos en el cruce fronterizo a importadores, exportadores, transportistas, chóferes y demás interesados que cumplan con las leyes y no representen riesgos, aumentando los programas de comercio libre y seguro; actuar como facilitador entre las autoridades gubernamentales competentes a ambos lados de las frontera y marcar directrices para los administradores de aduanas locales mediante la armonización del horario de atención, segregación y movimiento transfronterizo eficiente de medios de transporte vacíos, obtener datos sobre las prácticas aduaneras y comerciales locales que puedan afectar el proceso transfronterizo, sincronizar los proyectos de infraestructura, elaborar y mantener protocolos y sistemas de comunicación seguros y confiables.

Objetivo estratégico 5: Cooperación en materia de contrabando y fraude comercial, mediante el fortalecimiento y ampliación de los mecanismos existentes a fin de establecer nuevos programas de colaboración para combatir el contrabando, el fraude y los delitos relacionados, mediante dos subgrupos de

trabajo: Subgrupo bilateral de ejecución: dedicado a la investigación conjunta de contrabando, introducción de productos prohibidos (como armas de fuego, estupefacientes, dinero en efectivo y transacciones transfronterizas del crimen organizado) y subgrupo bilateral de fraude comercial: compuesto por analistas de datos, dedicado al análisis de información aduanera obtenidos mediante mecanismos de intercambio electrónico y a la observancia de transacciones que impliquen prácticas de fraude comercial posibles y evidentes como subvaloración, trasbordo ilícito, evasión de derechos aduaneros e impuestos a las exportaciones, la clasificación inexacta de productos, la falsificación de origen, la contravención a las regulaciones no arancelarias y a los derechos de propiedad intelectual.

Objetivo estratégico 6: Fortalecer la seguridad de Norteamérica, cooperando en la prevención y disuasión del terrorismo, mediante el continuo intercambio de información y mejora de los procedimientos y controles aplicados a materiales peligrosos y de doble uso que puedan utilizarse en la fabricación de explosivos o armas de destrucción masiva; controles a la exportación y protocolos bilaterales de respuesta a emergencias centrados en la seguridad aduanera, a fin de lograr líneas seguras ante trastornos en el flujo del comercio resultado de algún incidente peligroso o del incremento en el nivel de alerta de seguridad a fin de asegurar el flujo continuo de comercio entre los Estados Unidos de América y México derivado de un desastre natural o de un incidente de emergencia considerable.

Además de los objetivos estratégicos descritos, este Plan considera la creación del Programa Mexicano para la seguridad de la cadena logística y el diseño y la construcción de un Centro de análisis de riesgo, mediante la designación de expertos en las áreas de objetivos comerciales y de seguridad. Así mismo, reitera el compromiso de dar seguimiento y controlar el movimientos de viajeros y cargamentos que partan, tengan como destino o se encuentren en tránsito en sus territorios por cualquier medio de transporte.

Sin embargo, pese a los intentos bilaterales para el combate al contrabando, México no cuenta con la autoridad para llevar al cabo investigaciones en el

país de origen de los perpetradores de estos actos, y que solo es sancionado mediante el embargo precautorio, en virtud de que para el país involucrado representan exportaciones, aún cuando se trate de actividades delictivas como el caso de armas, y brindan protección a sus productores nacionales, por lo que México se ha visto en la necesidad de adoptar mecanismos internos, ya sea tecnológicos, normativos y arancelarios equiparables a los desarrollados en otros países, para detectar y corregir el incumplimiento de la normatividad establecida en materia de importación de mercancías, especialmente en el caso del contrabando presentado en aduanas, que hoy en día se presenta cada vez con mayor frecuencia, por la dificultad para comprobar la triangulación de países, el cambio de facturación y la identificación de la existencia del exportador, son solo una muestra de la vulnerabilidad que existe en la cadena logística de suministro,³⁶ en la que el transporte y la complicidad con autoridades aduanales y de gobierno son eslabones que requieren especial vigilancia, aún con el desarrollo y la mejora de tecnologías de vigilancia, por lo que es necesario conocer los métodos llevados a cabo para lograr el contrabando de mercancías y de tráfico ilícito utilizados por los contrabandistas, así como los participantes en la cadena logística en los que se apoyan para el logro de sus objetivos.

³⁶ El concepto de cadena de suministro, desde su introducción, tiene como significado una serie de entidades conectadas por medio de la relación comprador-vendedor, que se inicia con las materias primas básicas que son extraídas de la tierra o cosechadas hasta llegar al producto terminado en las manos del consumidor final. En la medida que las firmas contemporáneas se han hecho dependientes de una gran gama de bienes y servicios para complementar sus propias actividades de agregación de valor, la mayoría de ellas ha desarrollado extensas redes de suplidores y clientes. Young, Richard, *Vulnerabilidades de la cadena de suministros: consideraciones para el caso de América Latina*, Revista Latinoamericana de Administración, No. 35 Colombia, 2005, p.2

2. Métodos utilizados para el contrabando de mercancías en México.

El presente capítulo aborda los diferentes mecanismos utilizados por los perpetradores de actividades ilícitas en las fronteras norte y sur de México y a través de las aduanas de México, para lo cual se presentan diversos casos de contrabando detectados en varios puntos del país. Así mismo, se da seguimiento a los participantes en el tráfico internacional y su función en la cadena de suministro, desde el fabricante, los transportes utilizados, los precios pactados, el agente aduanal, el importador y el consumidor final, con el fin de identificar los puntos vulnerables en la cadena logística de comercio internacional que permiten documentar el contrabando, distribuyendo mercancía ilegal a través de varios países.

El contrabando técnico o documentado consiste principalmente en la introducción al territorio nacional o la extracción del mismo de mercancías, omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones y/o cuotas compensatorias que legalmente debían cubrirse; o bien omitiendo el permiso o autorización de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; o se trate de mercancías de importación o exportación prohibida; o bien la internación de mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país; o la extracción de mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

Las autoridades aduaneras en México, han identificado tres tipos de contrabando de mercancías en las fronteras y en las diferentes aduanas del país, a los que han denominado como contrabando bronco, contrabando técnico y contrabando hormiga.¹ El contrabando bronco, que consiste en ocultar mercancía en algún lugar del vehículo o del equipaje, o pasarlo por puntos fronterizos diferentes a las aduanas, o bien cuando el vehículo pasa por la aduana sin ninguna revisión; el contrabando hormiga cuya práctica la llevan a cabo principalmente los pasajeros, ocultando mercancía o dinero en su

¹ Vease "Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012", mismo que puede ser consultado en: www.aduanas.sat.gob.mx (página consultada el 07/08/2008)

equipaje, es de menor volumen pero se da con mayor frecuencia por la cantidad de pasajeros que a diario transitan por las diferentes aduanas del país así como por los puntos ciegos o de escasa vigilancia fronteriza; y el contrabando documentado ó técnico, que consiste en pasar la mercancía por los medios legales de despacho aduanero pero cometiendo infracciones aduanales culposas.

Pero ¿cómo detectar este tipo de prácticas? y después de detectarlas, ¿cómo poder comprobarlas a fin de imponer la sanción correspondiente y prevenir el daño que estos actos pudieran causar en algún sector productivo nacional, en el medio ambiente y entre la población?

Una de las herramientas para la detección de este tipo de prácticas, se puede encontrar en el seguimiento de la cadena logística de suministro internacional, especialmente en los participantes del proceso de tráfico internacional² a fin de conocer que parte de este proceso permite llevar a cabo la documentación, ya que en el comercio internacional la carga no se mueve sino con documentos y la introducción del contrabando, desde la existencia del fabricante, la ruta que siguió, los transportistas utilizados, los precios pactados, el agente aduanal utilizado, el país de origen o de procedencia de la mercancía, el exportador, el importador y el consumidor.

2.1. Cadena de suministro internacional

Quienes llevan a cabo prácticas vinculadas con el contrabando conocen el control de la logística y los medios de transporte, ya que el lucro que pudieran lograr, radica en su habilidad para obtener, transportar y distribuir mercancía de manera ilegal a través de distintos países.

Hoy en día, las empresas no necesariamente tienen que depender de las cadenas productivas de su país de origen, ya que dichas empresas pueden

² El tráfico internacional es el conjunto de actividades que tienen por objeto la planeación, y control de movimientos de inventarios, ya sea materia prima, semimanufacturada o mercancía final, incluye la transportación, manejo de materiales, empaque y embalaje, almacenamiento y comunicación adecuada para llevar a cabo una administración eficaz de estos. Mercado, Salvador, "Tráfico Internacional. Administración y Aplicaciones" 2a. edición, Ed. Limusa, México, 2008, p. 13.

elegir las economías cuyos mercados de trabajo, impuestos y regímenes regulatorios, infraestructuras e incluso los clientes que les sean más convenientes. Así, las grandes empresas tienen la posibilidad económica de instalarse en cualquier parte del mundo, dividiendo los procesos productivos, para producir los bienes y servicios donde sea más barato y venderlos donde se obtengan las mayores ganancias, siendo el transporte un elemento clave para cubrir las etapas de esa cadena de suministro.

México no ha sido totalmente ajeno a este fenómeno, aspectos como la apertura comercial dieron origen a un conjunto de transformaciones para la reestructuración de los mercados y la organización de la producción. Sin embargo, esta reestructuración obligó tanto a importadores como exportadores a enfrentarse a distintas formas de contratación, de precios, transporte, normatividad, medidas fitosanitarias, tasas arancelarias, impuestos aduanales, fletes, tipos de seguros, localización de bodegas y rutas de tráfico, que pueden en algún momento disminuir la competitividad de la empresa al entorpecer los plazos de entrega y elevar los costos, situación que llevó a muchos empresarios a la búsqueda de alternativas paralelas a las estipulaciones de buenas prácticas en el comercio internacional, como el contrabando y los fraudes aduaneros.

El uso inadecuado de la cadena puede ocurrir cuando se intenta interrumpir el flujo de bienes por parte de una entidad participante o no participante. Ambas cosas tienen las mismas consecuencias, ya que se trata del uso de una cadena para desplazar material, usualmente en forma ilegal, sin el conocimiento del dueño del proceso.

Los mecanismos de contrabando detectados en las aduanas, no solo de México, sino en diversas partes del mundo, ponen de manifiesto que existen puntos vulnerables en la cadena logística de suministro internacional³ que

³ Una cadena de suministro internacional es el conjunto de empresas integradas por proveedores, fabricantes, transportistas, distribuidores y vendedores (mayoristas o detallistas) coordinados eficientemente por medio de relaciones de colaboración para colocar los requerimientos de insumos o productos en cada eslabón de la cadena en el tiempo preciso al menor costo, buscando el mayor impacto en las cadenas de valor de los integrantes con el propósito de satisfacer los requerimientos de los consumidores finales. Jiménez, José Elías, *Marco conceptual de la cadena de suministro: Un nuevo enfoque logístico* "Secretaría de Comunicaciones y Transportes\Instituto Mexicano del Transporte. Publicación Técnica No. 215, México, 2002, pp.15.

permiten transportar bienes o personas sin un permiso a través de las fronteras de un país o de cualquier entidad política, ya sea utilizando un “anfitrión ingenuo”, esto es cuando los bienes ilegales son puestos en cargamentos legales sin que el transportista se de cuenta del contenido,⁴ o bien, llevar a cabo la alteración de los documentos antes de llegar a la aduana de destino, para legitimar la carga, debido a que muchas naciones no cuentan con sistemas de análisis de riesgos y de intercambio de información comercial entre las diferentes aduanas de otros países, por ello, es necesario detectar los puntos vulnerables en la cadena logística de suministro que permiten establecer las condiciones necesarias para la documentación del contrabando e identificar los métodos utilizados para llevarlo a cabo, “...Las cadenas de suministro, son por lo general, estructuras frágiles construidas mediante la combinación de entidades participantes que trafican con bienes dentro de una red. Firmas individuales pueden tener cientos o miles de cadenas de suministro discretas y aún en esos casos muchos de los participantes son comunes a dos o más. La mayoría de ellas se establecen para maximizar eficiencia y de esa forma tienden a ser más frágiles. El resultado final es que la cadena de suministro se torna vulnerable, ya que funciona en forma inapropiada y se presta al uso inapropiado por terceros...”,⁵ las cadenas de suministro globales se construyen en base a una combinación de compradores, vendedores, empresas de transporte y diferentes intermediarios que tienen la responsabilidad del flujo de elementos físicos, el flujo de información o ambos. En este proceso están incluidos los agentes aduanales, los consolidadores de carga en contenedores, los encargados de empacar la mercancía, los transportistas terrestres, las líneas aéreas, las navieras, los puertos, las almacenadoras, las aduanas e innumerables agencias gubernamentales que tienen responsabilidades asociadas a la entrada, tránsito y salida de bienes de una jurisdicción a otra.

A continuación, se analiza de manera breve los participantes de la cadena logística y las funciones que llevan a cabo en cada uno de los procesos de suministro:

⁴ Douglas Long, *Logística Internacional*, Ed. Limusa, México, 2006, p. 354

⁵ Edmonson, R. G. “If the Unthinkable Happens”, *Journal of commerce*, No. 39, USA, 2004, pp. 12-14.

El Vendedor: Se trata del exportador, abastecedor, proveedor o fabricante de la mercancía o de cualquier agente que vende directamente al importador cuando este no cuenta con un contrato de distribución autorizada por parte del fabricante, en cuyo caso dependerá de los intereses o de la relación que estos mantengan con el importador, la conveniencia de otorgar una factura comercial con un valor inferior al realmente pagado, o bien un cambio en la descripción de la mercancía, cuando las características físicas de la mercancía así lo permiten, a fin de disminuir el pago de impuestos en aduana, o bien para el incumplimiento de alguna regulación no arancelaria.

Corredores o brokers: Es una persona o sociedad contratada y pagada por el importador para que suministre mercancías al extranjero. Cabe señalar que el contrabando y los fraudes aduaneros son para cumplir los intereses particulares del importador, de tal forma que los contrabandistas no siempre están coludidos con el fabricante o el exportador para crear las condiciones de estos actos, para ello es necesario contar con la asistencia de un intermediario que cambie o altere la documentación, reetiquete la mercancía, o bien transporte la mercancía de un país a otro a fin de obtener los privilegios de país de origen y de esta forma gozar de algún privilegio arancelario, esto es, que se encargue del proceso logístico entre el exportador y el importador y ofrecer una ventaja al importador contrabandista al tener conocimiento especializado de los mecanismos utilizados en el comercio internacional, por lo que ambas partes, intermediario e importador debe estar de acuerdo en el método utilizado para transportar la mercancía ilegal.

El transportista: recibe las mercancías procedentes del vendedor y organiza el transporte local e internacional hasta su destino, recibe la información sobre el flete a bordo del transporte, sea marítimo, aéreo o terrestre, por lo que está en contacto con la mercancía y la documentación en el embarque y es el punto de contacto de una aduana a otra, por lo que puede, para efectos de esta investigación, encargarse de hacer el cambio del empaque y de la documentación requerida por el personal de las aduanas y facilitar el proceso de tramitación en el despacho aduanero al no tener que cumplir con las

regulaciones fitosanitarias establecidas, especialmente en los puertos que tienen grandes volúmenes de tráfico en los que un embarque no llama tanto la atención, especialmente si requiere hacer cambio de transporte, por lo que el cambio de transporte y de documentación es una estrategia utilizada por los contrabandistas para dificultar el origen y a los involucrados. El transporte es parte clave del contrabando "...en el contrabando no se requiere estar moviendo los bienes más de lo necesario, las pequeñas formas de transporte no comerciales son comunes, como pequeños aviones de pasajeros y autos, aunque también se usan aviones comerciales, trenes o contenedores multimodales en camiones. De hecho los vehículos comerciales son los preferidos por los contrabandistas porque son más difíciles de registrar; en algunos cruces de fronteras son demasiados para que los inspectores puedan rastrearlos a todos...";⁶ también, puede formar parte de grupos vinculados al crimen organizado para insertar mercancía ilegal como armas y drogas ocultos en los contenedores de mercancía de curso legal para el paso en frontera.

El Agente aduanal: Conforme a la Ley Aduanera (Artículos 40, 41, 50, 53 y 54) Los únicos que pueden llevar a cabo los trámites y todas las actuaciones y notificaciones que se deriven del despacho aduanero de las mercancías son los agentes y apoderados aduanales, quienes fungen como representantes legales de los importadores y exportadores. El agente aduanal es responsable de la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, tiene la encomienda de determinar el régimen aduanero de las mercancías y su correcta clasificación arancelaria, así como del cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias establecidas para las mercancías.

Existen excluyentes de esta responsabilidad, entre otras cuando la misma derive de la falsedad de los datos o documentos proporcionados por su cliente, siempre y cuando el agente no hubiera podido conocer dicha inexactitud o falsedad al examinar las mercancías; de la veracidad del valor declarado cuando conserve la manifestación de valor y copia del documento en que conste la garantía en materia de precios estimados; cuando la omisión de

⁶ Op. cit, Douglas Long, p. 356

contribuciones se deba a la aplicación de un arancel preferencial derivado de un tratado de libre comercio, siempre y cuando guarde copia del certificado de origen debidamente documentado, se cerciore de que la mercancía está amparada por el mismo y cumple con las reglas de origen aplicables. Estas excluyentes no aplican cuando el agente utilice un Registro Federal de Contribuyentes (RFC) falso.

El agente aduanal, al ser el encargado de hacer el reconocimiento previo, que es el punto en que se puede identificar si la mercancía importada esta sujeta al cumplimiento de alguna regulación no arancelaria para el pago de los impuestos aduanales, pudiese ayudar al importador en el incumplimiento de las regulaciones fitosanitarias y de calidad establecidas en la Normas Oficiales Mexicanas y para disminuir el pago de impuestos aduanales y cuotas compensatorias a los que su mercancía estuviera sujeta; en este sentido, el agente aduanal es responsable solidario del pago de los impuestos al comercio exterior y de las demás contribuciones, así como de las cuotas compensatorias que se causan con motivo de la introducción de mercancías al territorio nacional, en cuyo despacho aduanero intervenga personalmente o por conducto de sus mandatarios o empleados autorizados y puede, en ocasiones, corromper al personal de aduanas para lograr la liberación de la mercancía sin cumplir con las disposiciones legales en materia aduanera, especialmente en el caso de mercancía vinculada con la delincuencia organizada. Para ello, el agente aduanal debe evaluar las consecuencias o beneficios de apoyar estas actividades, dependiendo del grado de dolo que pudiera causar o si únicamente es para facilitar algún trámite administrativo en aduana.

A fin de combatir estas prácticas, en el 2007 los agentes aduanales miembros de la Asociación de Agentes Aduanales de la República Mexicana, junto con la Secretaria de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria, suscribieron el “Convenio de Concertación de Acciones para la Transparencia y la Mejora de la Gestión en el Sector Aduanero”, para dirigir auditorias como una estrategia para acabar con los pagos “extralegales” que encarecen el servicio de estas áreas, por ser zonas sensibles a la corrupción en el sistema aduanero, desde la internación

tolerada de mercancía de escaso valor en maletas de viajeros, en autobuses, hasta la importación masiva de bienes y sustancias ilegales bajo el amparo de redes de delincuencia organizada.⁷ En ese mismo convenio las partes contratantes reconocieron que el volumen de transacciones comerciales y la cantidad de recursos implicados son incentivos para el soborno y la constitución de redes delictivas que involucran por igual a servidores públicos y a particulares. Así mismo, integraron un Comité de seguimiento para favorecer la transparencia mediante el desarrollo de una cultura de legalidad entre los actores del sector aduanero y participar en la preservación de la seguridad de México desde sus fronteras, al considerar que la dinámica del entorno global ha creado nuevos riesgos y amenazas potenciales como la participación de particulares y personal de gobierno en mafias internacionales que utilizan al comercio exterior para llevar a cabo actividades ilícitas.

Personal de Aduanas: La Administración General de Aduanas es la autoridad competente para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, así como los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; vigilan el cumplimiento de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior, verifican los impuestos al comercio exterior y otras contribuciones de conformidad con lo establecido en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, y otros ordenamientos, así como el valor en aduana de las mercancías con base en la Ley Aduanera en las 49 aduanas del país.

Pese a que su función principal es vigilar el cumplimiento de las disposiciones oficiales en materia aduanal en el país, es un área vulnerable a recibir sobornos para permitir el paso de mercancías que no cumplen con las condiciones físicas, técnicas o de documentación para su liberación en aduana, por lo cual, uno de los objetivos del Plan de Modernización de Aduanas es eliminar las irregularidades del personal de la Administración General de Aduanas a fin de prevenir el desarrollo del llamado “contrabando técnico o documentado”. Cabe señalar que varios encargados de aduana han sido cesados de sus cargos por estar vinculados con actividades relacionadas al

⁷ Secretaría de la Función Pública, “Reducir la corrupción y mejorar la calidad de trámites y servicios en el sector aduanero, objetivos del convenio firmado con SFP y SHCP”, Comunicado de Prensa No. 035/2007.

contrabando. Así mismo, la intimidación a funcionarios públicos encargados de las aduanas es otro punto recurrente para apoyar estas actividades,⁸ especialmente cuando el tráfico que se pretende introducir está relacionado con la delincuencia organizada.

El comprador o importador: un importador por sí mismo no puede llevar a cabo el contrabando a través de las aduanas, aún cuando es el principal interesado en ir en contra de las regulaciones arancelarias y no arancelarias, cuyos beneficios le permiten mantener su nicho de mercado y competir en mejores condiciones con su competencia, por lo que requiere de la vinculación con el agente aduanal, el transportista o corromper al personal en aduana o en los operativos de carretera para facilitar el despacho aduanero y el tránsito por diferentes puntos hasta su destino; pero cabe preguntarse cuáles son las razones que propician que el importador recurra a este tipo de prácticas en lugar de procurar el cumplimiento de las regulaciones arancelarias y no arancelarias.

2.2 Contrabando técnico

Actualmente el contrabando técnico es un término que se ha dado al conjunto de infracciones y fraudes aduanales cometidos para la internación de mercancía por aduana que no cumple con las regulaciones establecidas por las leyes en materia de regulación de comercio exterior, y que en apariencia cumplen con lo dispuesto para el despacho aduanero y están amparados en pedimentos de importación legales que fueron elaborados por agentes aduanales de manera legal, pero que se respalda en infracciones aduanales como falsificación de documentos o alteración de información como: subvalorar o sobrevalorar el precio declarado en la factura comercial o cambiar el país de origen, triangulando en otros países para gozar de las preferencias arancelarias, cambiando la descripción de la mercancía o el uso que se le va a

⁸ Tal es el caso de la desaparición del administrador de la aduana del puerto de Veracruz en mayo del 2009, tras la exigencia de permitir el paso sin revisión de contenedores asiáticos, cuya investigación continúa por las autoridades mexicanas, tal es el caso de la desaparición del administrador de la aduana del puerto de Veracruz en mayo del 2009, tras la exigencia de permitir el paso sin revisión de contenedores asiáticos, cuya investigación continúa por las autoridades mexicanas. Erick Viveros "Rastrear funcionario desaparecido en Veracruz", El Universal, Sección Estados, 07 de Junio del 2009, p. 13

dar a la materia prima en nuestro país, importando bajo el amparo de los programas de maquila o de fomento a las exportaciones, o bien corrompiendo a autoridades aduaneras. Este tipo de contrabando es una modalidad que parece estarse convirtiendo en una nueva forma de hacer negocios en México, que aparentemente pareciera que beneficiara al consumidor final, lo cierto es que se utiliza por compañías legalmente establecidas para incrementar los márgenes de ganancia.

A continuación se analizan algunos de estos métodos como la alteración del valor declarado para efectos de despacho aduanero en comparación con el realmente pagado, el cambio de factura, de descripción arancelaria, la utilización de programas de fomento a las exportaciones, que si bien no son con el fin de alentar a realizar prácticas ilícitas en el comercio exterior, se presentan con el único fin de mostrar las diferentes modalidades que han sido utilizadas por miembros del comercio formal para el incumplimiento de sus obligaciones fiscales y legales en la importación, exportación y tránsito de mercancías en México en los últimos años.

2.2.1. Métodos relativos al valor de la mercancía.

Conforme a los intereses del importador, existen dos métodos relativos al valor de la mercancía relacionados con el contrabando y el fraude aduanero presentados en las aduanas del país: uno de ellos es la subvaloración, esto es, declarar un valor inferior al realmente pagado por la adquisición del bien a importar con el objeto de evadir o reducir los impuestos aduanales, especialmente si de acuerdo a su clasificación arancelaria o por su país de origen, la mercancía esta sujeta al pago de cuotas compensatorias. Por otra parte, la sobrevaloración, que si bien pudiera resultar contradictorio el aumentar de valor y pagar más derechos aduanales, esta práctica es llevada a cabo por miembros vinculados a la delincuencia organizada para el blanqueo de capitales de origen ilícito, que han encontrado en este método una alternativa viable para la legitimación de sus ingresos, mismos que se mezclan en el

mercado interno con el capital obtenido de manera lícita.⁹ Este método también es utilizado por la economía formal para obtener beneficios fiscales, especialmente en los programas de fomento a las exportaciones de importación temporal o definitiva destinados a la fabricación de mercancías destinadas a la exportación, donde algunas empresas exportadoras, principalmente detectadas en el sector textil y alcohólico, simulan una exportación de sus productos para aprovechar la devolución o compensación de los impuestos pagados en aduana,¹⁰ especialmente cuando éstas gozan del esquema de apoyo de los programas de devolución de impuestos por producir artículos de exportación, llamados draw back, situación que solo es posible comprobar con una auditoría fiscal y con apoyo en la autoridad de la nación a la que presuntamente se realizó la exportación, método que ha hecho posible que las autoridades aduaneras detecten los casos de la mercancía reportada como exportada y que nunca salió de este país.

Esta situación ha sido denunciada principalmente por el sector textil y la industria del calzado en México, sector en el que a pesar de que la mayoría de las prendas de vestir y el calzado importado tienen que pagar un impuesto de importación del 35%¹¹ sobre el valor declarado, compiten con menor precio con las prendas fabricadas por el sector nacional,¹² aún cuando se ha pagado un precio diferente al realmente declarado en la factura comercial.

2.2.2. Cambio de Factura

Además de los métodos relativos al valor, existen otras razones por las que un importador se ve obligado a evadir el cumplimiento de las regulaciones en aduana, especialmente cuando su mercancía está limitada por cupo de importaciones por alguna Norma Oficial, entonces el importador recurre al

⁹ El Banco de México indicó que en el 2009, el registro de dinero que entra y sale por canales informales fue diez veces superior al detectado en el 2008, este renglón, se refiere a todos los conceptos que no pasan por los mercados y que no puede medirse, como el caso del contrabando, que al no ser declarado de manera real en las aduanas, no hay forma de registrarlo y sin embargo ingresa al país. Marcelo Fuentes "Repunta salida de capitales dudosos" El Financiero, Sección Finanzas, 5 de junio del 2009, p.23

¹⁰ Dayna Meré "Ataja el SAT evasión de IVA", Reforma, Sección Negocios, 6 de abril del 2009, p. 7

¹¹ Conforme a la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación del 2007.

¹² "Cambian contrabandistas rutas de acceso, los grupos de contrabando han empezado a modificar sus rutas de tránsito al País", Cámara Nacional de la Industria del Vestido, http://www.cniv.org.mx/detalleNoticias.php?id_nota=113 (página consultada el 01/05/2009)

cambio o alteración de la factura comercial para lograr el despacho aduanal sin contratiempos.

El cambio de factura contiene alteraciones en los elementos relativos al valor de aduana, sea un valor mayor o menor, en cualquiera de los casos éstos son indicados de manera inapropiada, o bien alteran la descripción de la mercancía sujeta a alguna regulación no arancelaria, cuando las condiciones físicas del producto así lo permiten, en este caso puede haber un acuerdo ilícito entre el exportador y el importador, haciendo difícil de comprobar este acto en aduana; o bien, no contar con el apoyo del exportador, pero si estar coludidos con un reexportador, el transportista o el agente aduanal para hacer doble facturación, esto es, que además de la factura enviada por el exportador por otra vía, existe otra factura anexa a la documentación del embarque para la aduana del país importador con un precio mayor o inferior al realmente pagado y con los cambios convenientes para el importador.

2.2.3. Cambio de descripción arancelaria

El cambio de descripción arancelaria es la designación falsa o incorrecta de las mercancías en aduana mediante la alteración en los datos de factura para beneficiarse de tasas de derechos inferiores, no pagar cuotas compensatorias, o para disimular el hecho de que las mercancías son objeto de prohibiciones y limitaciones y que por su presentación puede ser clasificada dentro de otra subpartida arancelaria.

En este sentido, destaca la detención de un grupo de contrabandistas que se dedicaban al saqueo de hidrocarburos (condensado de petróleo) en campos de recolección de la Cuenca de Burgos de Tamaulipas, quienes extraían el petróleo mediante tomas clandestinas y lo exportaban a Estados Unidos por medio de pipas que cruzaban por las aduanas mexicanas amparadas en pedimentos aduanales que declaraban productos de otro tipo y que se vendía a diversas refinerías de Estados Unidos,¹³ actos de los que las autoridades mexicanas suponen que están vinculados con el grupo de delincuencia

¹³ "Desmantelan red de traficantes de hidrocarburos vinculados a los zetas" La Jornada, 31 de marzo del 2009, p.1

organizada “los Zetas” mediante la triangulación en varias cuentas bancarias para ocultar el origen del dinero y el destino de los recursos.

Cabe señalar que la detección de este tipo de prácticas no fue resultado de la investigación de algún Procedimiento Administrativo en Materia Aduanal, sino por una acción en materia judicial que puso al descubierto este saqueo, el cual es solo una muestra de los métodos utilizados por contrabandistas que aún no han sido detectados por las autoridades de las aduanas del país, o bien, de las anomalías que a diario se presentan en la frontera aduanal de México y aún cuando Estados Unidos ya dio a conocer a la compañía que compraba el hidrocarburo, en México no se ha dado a conocer a los participantes en dicho contrabando.

2.2.4. Cambio de país de origen.

A fin de gozar de las preferencias arancelarias de algún país con el que se tenga un acuerdo comercial de trato preferencial, o bien para evitar los derechos antidumping, o evadir el pago de cuotas compensatorias aplicables a mercancías que vienen de ciertos países, los contrabandistas utilizan el cambio de país de origen ya sea mediante la presentación de certificados de origen falsos y cambiando marbetes a sus mercancías, ya que esta modalidad es difícil de comprobar, ya que es necesario hacer la indagatoria en el país exportador y en la mayoría de los casos no se cuenta con el apoyo de los gobiernos de esos países para hacer las investigaciones necesarias.

Cabe mencionar que en México la Auditoría Fiscal Federal, que es un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene las facultades para realizar visitas a los países de donde provienen las mercancías y corroborar con las autoridades la verificación de los certificados de origen y en algunos casos han detectado que no existe el presunto exportador declarado, sin embargo, estas investigaciones suelen ser costosas y tardadas y solo en el caso de que se siga una investigación judicial es como se realiza la investigación.

Para llevar a cabo esta modalidad, el país de origen puede ser mal declarado en los documentos que acompañan a la mercancía presentada en aduana,

mismos que pueden ser falsificados para justificar un origen conveniente para el importador.

Tal es el caso de la facilidad de presentar un certificado de origen de Estados Unidos, cuyo país permite mediante un libre escrito que debe ser firmado por el exportador de ese país respecto de alguna clasificación arancelaria y no es comprobado por la autoridad mexicana, la cual acepta fotocopia del mismo en caso de que la mercancía sea objeto de revisión en el semáforo fiscal. Esta práctica ha resultado conveniente en el caso de materia prima, mercancía semí o terminada que anteriormente se fabricaba en Estados Unidos y que hoy en día, por estrategias de producción de su fabricante, la producción fue refocalizada a China y por estas razones no permite gozar de los privilegios arancelarios del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

2.2.5. Medidas fitosanitarias y normas de calidad

Conforme a la Organización Mundial de Comercio una medida fitosanitaria es toda medida destinada a la protección y prevención de los riesgos derivados de la entrada, radicación y propagación de plagas, toxinas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades¹⁴ para proteger la salud, la vida y la preservación de personas, animales y vegetales en el territorio de algún miembro.

Estas medidas incluyen la inspección de productos para detectar contaminantes microbiológicos, establecimiento de niveles de residuos de plaguicidas en alimentos, comprobar que animales y sus productos procedan de zonas libres de enfermedad.

Sin embargo, en México, la alteración de las facturas comerciales para aquellos productos que sus características físicas así lo permiten, resulta sencillo alterar las descripciones del contenido del producto y no existe un laboratorio en aduana encargado de realizar las pruebas conducentes para determinar el contenido químico de los productos y aún cuando la Cofepris es la encargada

¹⁴Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_agreement_cbt_s/c1s3p1_s.htm (página consultada el 07/05/2009)

de regular la venta de estos productos se basa solo en que cumpla con las buenas prácticas de fabricación sin analizar el contenido de alimentos y productos de consumo humano, poniendo en riesgo la salud de la población en México.

2.2.6. Uso de registros sanitarios.

Los registros sanitarios, al igual que las medidas fitosanitarias y de normas de calidad, tienen la finalidad de que todas aquellas materias primas y productos terminados que tengan contacto físico con los seres humanos, animales y plantas, como el caso de medicamentos, equipo médico (incluyendo refacciones y accesorios) y material de curación cumplan con las normas de buenas prácticas de fabricación, ya sea con la presentación de la documentación administrativa, legal y técnica, para verificar el cumplimiento de la calidad y la prevención de riesgos sanitarios.

Los trámites para adquirir un registro sanitario en México suele ser costoso y tardado, tiene caducidad de 5 años y debe estar acompañado de documentación técnica que va desde prácticas de fabricación, cartas de representación notariadas por el país de origen, certificados de origen, membretes y presentación del producto, entre otras, además de que el trámite dura 30 días y tiene una tasa arancelaria del 15% ad valorem, por lo que el importador que requiere la importación definitiva de algún dispositivo que requiera de autorización sanitaria por única vez, sea equipo nuevo, usado o muestra genérica, debe cumplir con esta regulación, la cual en ocasiones no posee por no ser un distribuidor autorizado y se ve obligado a incumplir con la normatividad a fin de lograr introducir la mercancía requerida mediante el cambio de descripción arancelaria al enviarlo por partes, como refacciones de alguna otra maquinaria en varios envíos, evadiendo un registro sanitario, el permiso de importación correspondiente y evadiendo el pago de impuestos en aduana.

2.2.7. Permisos de importación.

Los permisos previos de importación y de exportación, son instrumentos de control para regular el ingreso y egreso de productos usados, de desecho o que carezcan de mercado sustancial en su país de origen que pudieran distorsionar el mercado, afectar la competitividad de las cadenas productivas nacionales y vigilar el cumplimiento de Convenios o Acuerdos Comerciales Internacionales.

Conforme a la Secretaría de Economía, las solicitudes de permiso previo se presentan por fracción arancelaria y beneficiario. Sólo mercancías comprendidas en 168 fracciones arancelarias requieren cumplir con el requisito de esta licencia.¹⁵ Tal es el caso de la importación de vehículos usados, que se encuentra restringida por parte de la Secretaría de Economía, a fin de apoyar a la industria mexicana fabricante de vehículos, en tanto se ajusta a la liberalización contemplada en los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país;¹⁶ sin embargo, los bajos costos de los vehículos usados en Estados Unidos comparado con los precios de los vehículos en el territorio nacional favorece la preferencia de estos por la población de bajos ingresos, aún cuando se trate de camiones pesados con partes robadas o que no cuenten con la documentación legal para su estancia en México, representan un atractivo mercado para revendedores en territorio nacional.

La Cámara Nacional de la Industria de Autotransporte de Carga afirman que: "...Los camiones de contrabando siguen entrando y siguen operando talleres que arman uno o dos camiones al mes con piezas de dudosa procedencia...la entrada ilegal de camiones significa que la industria formal dejó de vender al menos 50 millones de pesos, si se considera que un camión nuevo cuesta al menos un millón de pesos..."¹⁷ evadiendo los permisos de importación para su ingreso, en el caso de los vehículos considerados "de lujo" ya sea

¹⁵ "Permisos previos", <http://www.economia.gob.mx/?P=767><http://www.economia.gob.mx/?P=767> (página consultada el 18/05/2009)

¹⁶ "Radiografía de los autos chocolate en México", por Oscar Hernández, en <http://www.esmas.com/noticiroselevisa/investigaciones/469392.html>, (página consultada el 04/07/2008)

¹⁷ "Faltan normas a transporte", <http://www.siem.gob.mx/siem2008/portal/notieventos/masnoticias.asp?id=3655> (página consultada el 12/03/2009)

introduciéndolos como autopartes o mediante sobornos a las autoridades aduaneras.

La importación sin contratiempos de juguetes de origen chino efectuados por la Aduana de Manzanillo en el 2005, que fue declarado en el despacho aduanero para su importación bajo el amparo de “producto exclusivo” mediante certificado que emite la Secretaría de Economía para aquellos importadores interesados en realizar operaciones de comercio exterior de productos que por sus características no afectan la economía nacional, mismo que permite importar sin el pago de cuotas compensatorias,¹⁸ pero al realizar la investigación, mediante un procedimiento administrativo en materia aduanal, se encontró el incumplimiento de las disposiciones para hacer uso de este certificado.

Pero el caso más claro presentado por este método, es el de importación de efedrina mediante permisos legales con el apoyo de autoridades aduanales en el 2007 por el empresario de origen chino Zhenli Ye Gon, quien por medio de una de sus múltiples empresas, legalmente establecidas en el país, importaba precursores químicos de Asia, que después eran vendidos a productores mexicanos y estadounidenses de anfetaminas por grupos vinculados a organizaciones criminales. Cabe mencionar que hoy en día “los traficantes rápido se movieron a otro método de manufactura y usan ácido fenilacético, que ahora viene de Estados Unidos, para producir metanfetaminas”,¹⁹ en el que se puso a descubierto la complicidad con personal de aduanas y de otras autoridades y la falta de comunicación entre las diferentes secretarías de estado, en este caso la Secretaría de Salud, encargada de otorgar los permisos de importación y la aduana.

¹⁸ Administración Central de Investigación Aduanera, “La AGA remite informe jurídico contable a la PFF por afectación al fisco superior a 3.5. millones de pesos” Reporte semanal de la Administración de Imagen y Difusión Aduanera. Número 138, Administración General de Aduanas, 2005, México, p.1.

¹⁹ “Provee EU ácido fenilacético a *narcos* para elaborar drogas: Medina Mora”, por Alfredo Méndez, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/17/index.php?section=politica&article=014n1pol>, (página consultada el 17/08/2009).

2.2.8. Utilización de los programas de fomento a las exportaciones.

Los programas de fomento a las exportaciones que tienen como fin ofrecer beneficios fiscales para los que realizan ventas de productos nacionales en el exterior, también han sido aprovechados en actividades relacionadas con el contrabando.

Existen denuncias de casos vinculados con el crimen organizado en el que utilizan contenedores de empresas transnacionales que exportan de México hacia Estados Unidos para transportar drogas, tal es el caso del cargamento decomisado por los agentes de aduana de Estados Unidos, quienes al revisar un tráiler que cruzaba la frontera proveniente de México con rumbo hacia el Paso, Texas, en el cual, oculto entre componentes y repuestos de autos que serían entregados a fábricas estadounidenses se encontraron más de cuatro toneladas de marihuana.²⁰ La mercancía era propiedad a la compañía Delphi Corp., compañía dedicada a la venta de autopartes, la cual ha operado en México durante varias décadas.

Cabe señalar el decomiso reciente en la aduana de Manzanillo de dos contenedores de sacos con Sulfato de Amonio, que contenían en su interior paquetes de billetes en denominaciones de 20 y 50 dólares americanos, con un monto de 5.4 millones de dólares que pretendían ser exportado a Colombia²¹ y formaban parte de otros contenedores que en las mismas condiciones lograron ser exportados a Colombia por el mismo puerto.

Estos decomisos ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la cadena de suministro, en la cual, el transportista es una pieza clave para la manipulación de la seguridad en beneficio propio, en virtud de que los traficantes han llegado al punto en el que pueden transportar fácilmente sus productos y tienen la capacidad de organizar la adquisición, el transporte y el pago de cualquier mercancía que tengan que transportar en los mismos contenedores de la

²⁰ "Las bandas de narcotraficantes asedian a los negocios de las multinacionales en México", por Joel Millman, *Reforma*, México, sección Negocios, p. 10

²¹ "Son asegurados millones de dólares en la Aduana de Manzanillo", Servicio de Administración Tributaria, Comunicado de prensa 90/2009, en ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf (página consultada el 12/09/2009).

mercancía de curso legal, situación que exige a los exportadores el fortalecimiento de sus medidas de seguridad interna, lo cual implica el incremento de sus costos, especialmente a los que han obtenido el grado de empresa certificada por el gobierno estadounidense y tienen el privilegio de un chequeo rápido en los puntos de supervisión fronteriza.

Sin embargo, esos mismos exportadores son ahora el blanco más probable de los contrabandistas, quienes buscan insertar su mercancía ilegal en la carga autorizada que llama poco la atención a autoridades aduanales y se valen del secuestro de camiones, de la amenaza a los conductores o de la complicidad del transportista, condiciones que elevan los costos de hacer negocios en México, al tener que contratar sistemas de seguridad para sus operaciones de comercio exterior.

Los programas de Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), que en el 2007 sustituyeron al programa PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación), cuyo propósito es la devolución de impuestos por mercancía importada para producir artículos de exportación, también han sido utilizados para gozar de preferencias al momento de introducir mercancía por aduana e incrementar su margen de ganancia y en ocasiones esta ligada a exportaciones ficticias o sobrevaloradas, como los decomisos de más de dos mil toneladas de acero en la Aduana de Tuxpan Veracruz,²² mismas que fueron importadas por una empresa que goza del programa IMMEX cuyo domicilio resulto ser falso al verificar el domicilio en el que la empresa almacenaría y distribuiría la mercancía importada.

2.3. Importación de productos falsos o piratería

De acuerdo con el informe global 2005, Reporte Especial 301, de la Alianza Internacional para la Propiedad Intelectual, México ocupa el cuarto lugar en piratería, sólo superado por Rusia, China e Italia en cuanto a pérdidas

²² “Embarga el SAT más de dos mil toneladas de acero”, Comunicado de Prensa 30/2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público” de fecha 21/04/2009.

generadas en la industria de música, películas, libros, software de entretenimiento y comercial,²³ por lo que México representa un atractivo mercado para los productores de piratería a nivel mundial que buscan los mecanismos para su ingreso al país, arribando por vía marítima a puertos como Manzanillo, valiéndose del soborno a funcionarios para no arriesgar el decomiso de su mercancía en aduana y repercutiendo en la competitividad del país frente a otros países como India y China al afectar la compra de productos legítimos hechos en México e inhibir al fabricante mexicano, ya que algunos prefieren poner una etiqueta de alguna marca reconocida para vender su producto a que su mercancía se quede guardada en sus bodegas y perder utilidades por comercializar una marca desconocida.

La piratería ha sido descrita como “un comercio global de ideas robadas, en virtud de tratarse de falsificaciones o artículos robados, al ser producto del robo de una marca comercial, del diseño y de la idea de alguien, pero que pese a ello resultan muy fáciles de encontrar”,²⁴ la piratería parece indicar que mientras más éxito tenga una marca, mayor será el riesgo de falsificación a menores precios, afectando la propiedad intelectual y los derechos de autor, ya que al igual que la original representa ingresos para su fabricante, también se convierte en una oportunidad de negocios para el falsificador y el comercializador, quien no paga el derecho para uso de la marca, por lo que los fabricantes de productos falsificados o pirateados también se han visto obligados a buscar sistemas de mejora de calidad, tanto en tecnología como en materias primas y empaque de sus productos copiados, fomentando el robo de prototipos para asimilarlo en apariencia, moldes y diseño al original y satisfacer a millones de consumidores para quienes el autoengaño de usar marcas a precios bajos constituye un irresistible atractivo a sabiendas de que están utilizando un producto imitado y que no utiliza la misma calidad en los materiales que la original. Situación que se presenta también en el ramo de tecnología, que merma el desarrollo de nuevos productos por la dificultad que encuentran sus inventores para patentar sus desarrollos tecnológicos contrario

²³ “Piratas: Parecen... pero no son”, Amadeo Segovia, http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2006/bol19_piratas.asp (página consultada el 15/05/2009).

²⁴ Moisés Naim, “Ilícito, como contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando al mundo”, Ed. Debate, 1ª. edición, 2006, México, p. 143.

a la facilidad de obtener una patente en naciones como China, señalada como una de las principales productoras de la industria pirata.

Como los cargamentos de cajetillas con cigarros apócrifos y otro cargamento de gorras que ostentaban logotipos de diferentes marcas registradas, decomisados en junio del 2008 en la Terminal de Ensenada, Baja California,²⁵ son una clara evidencia del negocio que representa la venta de piratería para sus comercializadores.

Las incautaciones en las diferentes aduanas y zonas comerciales de México permiten conocer el tipo de mercancía pirata comercializada entre la población, misma que va desde gorras, perfumes, ropa, vinos, música y video, software, cigarrillos, hasta autopartes y medicina de patente.

La economía informal tiene íntima relación con las formas de contrabando ya sea mediante la introducción de comercio ilegal por falsificación de marca, todo lo que tiene qué ver con piratería, que no paga ni la franquicia ni el dividendo; la segunda es la mercancía robada, que tiene gran margen de utilidad porque prácticamente no cuesta mas que la distribución, luego está la mercancía de contrabando que por su naturaleza, su origen y su valor no pudo entrar bajo los mecanismos normales de la importación porque con los impuestos que hubiera pagado harían inaccesible su precio de venta.. Al respecto la Confederación de Asociaciones de Agentes duanales de la República Mexicana (Caaarem) ha señalado que "...Muchas veces el ambulante sólo compra, pero la gran bodega que le vende lo robado no se ve, hay mucha gente detrás de esto y detrás de cada una de estas formas hubo una falta de eficiencia por parte de la autoridad competente. Si estamos hablando de mercancía de contrabando, no cayó del cielo, entró por las 48 aduanas de este país..."²⁶ lo que representa para los productores mexicanos una competencia más dentro del territorio nacional.

²⁵ Servicio de Administración Tributaria, "Duro golpe al contrabando en Baja California", comunicado de prensa No. 63/2008, 31 de agosto del 2008.

²⁶ "Sin freno el contrabando", en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/97171.sin-freno-el-contrabando.html> (página consultada el 25/07/2009)

2.4. Uso de padrones de importación, factor de riesgo para el contrabando.

Actualmente para importar a México es necesario estar registrado en el Padrón de Importadores de la Administración General de Aduana, bajo reserva de actos de buena fe por parte del agente aduanal y de la Administración General de Aduanas, para lo cual se debe cumplir una serie de requisitos, entre los que se encuentra el encargo conferido para el registro de los agentes aduanales que se van a utilizar y estar al corriente no solo en el pago de los impuestos fiscales, sino además cumplir con las demás disposiciones en materia fiscal, como firma electrónica avanzada o presentación de declaraciones informativas con operaciones a terceros, entre muchos otros, ya que el caer en incumplimiento de alguno de estas obligaciones es motivo de baja en dicho padrón.

Sin embargo, el importador no cuenta con ninguna seguridad jurídica que impida y proteja el uso de su registro en dicho padrón para que terceros en complicidad con el agente aduanal utilizado por el importador registrado, utilice su nombre y su registro en el padrón de importadores para la introducción de mercancías vinculadas al contrabando sin el consentimiento del importador, debido a que solo se requiere de una carta de cesión de derechos para que otro importador registrado pueda liberar el envío, y no existe algún instrumento que permita que el importador conozca los movimientos en materia de importaciones o los pedimentos de importación emitidos bajo su nombre.

Cabe señalar, que cuando se detectan irregularidades durante la revisión física de la mercancía importada, las autoridades fincan responsabilidades al importador registrado, como responsable directo de los actos, sin ligar una corresponsabilidad con los agentes aduanales, afectando de inmediato sus actividades de operación hasta que la empresa logre demostrar su inocencia en un juicio penal.

2.5. Contrabando bronco.

Este tipo de contrabando consiste en introducir o extraer mercancía por la frontera de una nación por puntos diferentes a las aduanas para evadir los controles aduaneros establecidos y por consiguiente sin el pago de derechos

arancelarios e incumpliendo las medidas no arancelarias, para obtener bienes que están prohibidos o sujetos a alguna regulación.

El contrabando bronco ha estado presente desde tiempos remotos y ha permitido el saqueo de piezas arqueológicas y poner en riesgo de peligro de extinción a varias especies de flora y fauna, particularmente en la frontera del sureste, mientras que en la frontera norte esta ligado con practicas vinculadas al narcotráfico, quienes utilizan los pasos de emigrantes para el tráfico de drogas.

2.5.1. El contrabando en la frontera Norte de México

Desde épocas históricas, la frontera norte de México ha visto un tráfico ilegal de mercancías, que van desde ropa, enseres, autos y aparatos diversos paralelo a un inmenso intercambio legitimo de bienes y servicios, siendo el paso ilegal de seres humanos una característica más del tráfico ilícito. Ya sea por las aduanas, puertos aéreos o marítimos o a través de puentes terrestres internacionales, a diario convergen el contrabando, no solo de mercancía, sino también de drogas y personas.

La frontera norte con Estados Unidos de América genera un intenso tráfico de emigrantes ilegales hacia Estados Unidos, no solo de ciudadanos nacionales, sino de ciudadanos centro y sudamericanos en su intento por cruzar la frontera norte, que aunado al intercambio comercial generado de los acuerdos comerciales con más de treinta países, la sobre regulación del comercio exterior, la cultura de ilegalidad extendida en la sociedad (en el caso de la piratería y la corrupción) y la falta de una cultura productora y exportadora entre los sectores económicos nacionales, conllevan a la proliferación de actividades ilícitas en el comercio exterior, especialmente en el ingreso de mercancías en el territorio nacional, tanto por la delincuencia organizada, al representar una vía de tránsito de los países sudamericanos a la frontera con Estados Unidos, como por las empresas y personas físicas establecidas legalmente en el país, donde los factores tiempo y ganancia son claves para prevalecer en el mercado.

Así mismo, durante el 2009, se detectó el contrabando de petróleo que salía por oleoductos clandestinos en México²⁷ y era llevado mediante pipas a través de las aduanas con pedimentos que contenían una descripción diferente y que era vendido a compañías petroleras en Estados Unidos y que hasta el momento solo una compañía ha aceptado su participación en esta actividad, pero continua la investigación para conocer a los proveedores de este servicio y fincar las responsabilidades a quienes resulten responsables de estos actos, sin que hasta el momento se conozcan los responsables de estos actos en territorio mexicano, que se presume están relacionados con el financiamiento de carteles de droga.

Cabe señalar que la identificación de los compradores en el país de importación fue posible gracias a la cooperación bilateral entre las autoridades aduanales de ambos países, que muestra la importancia del intercambio de información en los casos vinculados al contrabando.

En forma paralela al comercio legítimo entre México y Estados Unidos se ha desarrollado un intercambio comercial no oficial de bienes ilícitos en ambos lados de sus fronteras, es conocido el paso de drogas hacia Estados Unidos procedente de México, incluso se ha detectado que esta viaja oculta entre mercancía que goza del apoyo de los programas destinados al fomento a las exportaciones y , en contraparte, el tráfico de armas utilizados en México por grupos vinculados a la delincuencia organizada en México procedente de gran parte de Estados Unidos por la facilidad para adquirir armas al interior de Estados Unidos, donde en estados fronterizos como Texas, Nuevo México y Arizona, los distribuidores pueden vender un número ilimitado de rifles a cualquiera que tenga licencia de conducir y antecedentes criminales limpios sin reportar las ventas al gobierno estadounidense, tan sólo en Houston existen 1500 distribuidores de armas con licencia, o bien en las ferias de armas, donde a diferencia de los comerciantes con licencia, no están obligados a registrar el nombre del comprador, ni a reportar la venta a la Oficina de Alcohol, Tabaco,

²⁷ "Estados Unidos entrega a México 2,4 millones de dólares por petróleo robado", en http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGaPRrL5eU42nfvUZm_ZDzR2K8aw (página consultada el 11 de agosto del 2009).

Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en ingles),²⁸ pero resulta especialmente interesante cómo es que estas armas ingresan a México.

Ambos gobiernos han lanzado operativos como el de “Armas Cruzadas” que consiste en la colaboración de las autoridades de Estados Unidos con las autoridades encargadas de la seguridad nacional en México para conocer los datos de registro de las armas decomisadas en México, sin embargo, reconocen que si detienen al traficante de armas entre el distribuidor y la frontera, dentro del territorio de Estados Unidos, aún están dentro del amparo del régimen legal de ese país, que permite la posesión de armas de fuego y que ha creado la proliferación de contrabandistas de armas hacia México que son trasladadas por las fronteras en vehículos particulares con el apoyo de sobornos a las autoridades aduanales.

2.5.2 El contrabando en la frontera sur de México

La frontera sur de México, además de ser paso o destino de muchos inmigrantes provenientes de los países centroamericanos, también se ha convertido en una puerta abierta para el tránsito de mercancías tanto legales que intentan evadir el pago de impuestos como de mercancía ilegal, armas y drogas. En contraste con la mejora de los sistemas de vigilancia de la frontera norte, la falta de infraestructura, así como de vigilancia en la frontera del sureste genera que esta zona sea un corredor de comercio ilegal, donde se introduce mercancía por brechas que hay entre Chiapas, Quintana Roo y Campeche con los países de Centroamérica a través de los denominados “puntos ciegos” que son pasos ilegales que no cuentan con vigilancia o zonas que carecen de vigilancia de las autoridades fronterizas, “...en los embarcaderos informales ubicados a las orillas del río Suchiate conocidos como Paso Limón, Los Rojos, Palenque, Coyote y Armadillo, las balsas esperan su turno para ser cargadas con mercancía y pasaje...”²⁹ donde convergen ciudadanos locales que aprovechan la ventaja competitiva del tipo de cambio del peso respecto al quetzal para surtirse en los negocios de la zona fronteriza y que también son pasos recurrentes para individuos vinculados con

²⁸ Jesús Pérez “Ven difícil frenar tráfico de armas”, *Reforma*, 15 de abril del 2009, sección nacional, p. 5.

²⁹ “Frontera sur, fértil para el hampa” en www.elsiglodeterreon.com.mx/noticia/394139.frontera-sur-tierra-fertil-para-el-hamp... (página consultada el 03/07/2009).

el crimen organizado para el tráfico ilícito de personas, drogas y armas, como el caso reportado por las autoridades guatemaltecas, en el que denunciaron al gobierno mexicano el tráfico ilegal de armas de fuego por integrantes de la banda delictiva conocido como “los zetas”,³⁰ quienes utilizan estos puntos ciegos de la frontera para tomar el control territorial de las rutas de tráfico de droga.

Belice se ha convertido en el centro comercial de contrabando de ropa y calzado que ingresa por la frontera con Chetumal proveniente de Asia, “...Los grupos contrabandistas ahora están manufacturando en países como Vietnam, Sri Lanka, Malasia e Indonesia, pero con tela de China, y en algunos casos sólo pagan la cuota de 35 por ciento y en otros la mercancía ingresa por Centroamérica y de ahí se triangula a México...”.³¹ Belice, Guatemala, Honduras y El Salvador se están convirtiendo en los principales puntos de entrada de mercancía ilícita, la cual ya no se produce principalmente en China, que ingresan por los puertos de Progreso y Puerto Morelos, los cuales se están convirtiendo en otros puntos principales de ingreso de la mercancía ilegal en el Golfo, ya que mediante los retenes en autopistas y carreteras del sureste de México por personal de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Policía Federal Preventiva se ha detectado a varios camiones en las carreteras con carga de mercancía amparada en pedimentos de importación que al ser validados por las autoridades aduaneras resulta que son apócrifos, procediendo al embargo precautorio de la mercancía.

El puerto de Manzanillo ha sido denominado como “la puerta del pacífico” y representa una de las puertas de entrada más importantes del país de mercancías provenientes de Asia y Sudamérica, con destino a Estados Unidos; sin embargo, se ha convertido en un punto estratégico en la ruta del tráfico de drogas y dinero.

De acuerdo con investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), en la última década el puerto de Manzanillo ha sido utilizado por al

³⁰ EFE, “Zetas aprovechan puntos ciegos de frontera: Guatemala”, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/591450.html> (página consultada el 16/04/2009).

³¹ “Belice: nuevo paso de tráfico ilícito”, en www.t21.com.mx/comercio_t21/19.95.07/pdf/pg_2.pdf (página consultada el 03/04/2009)

menos cuatro grupos dedicados al trasiego de sustancias ilícitas, especialmente cocaína y materia prima para la fabricación de drogas sintéticas.³² Así mismo, se ha denunciado el paso de contenedores en horarios nocturnos por las aduanas. En el 2007, el propio Secretario de Hacienda indicó que el control que ejerce el narcotráfico en las aduanas del país no es problema nuevo y que una parte importante de la seguridad en México es que sale y entra droga por las aduanas.³³ También ha sido denunciado el paso libre de tracto camiones con mercancía de contrabando en la aduana del puerto de Manzanillo, donde se marca al camión para evitar ser revisado por las autoridades, en ambos casos es evidente la complicidad con las instituciones aduanales para permitir el tráfico de mercancía de contrabando oculto entre la mercancía de procedencia legal. Estas acciones ponen de manifiesto la infiltración de la delincuencia organizada y de los contrabandistas en las aduanas, donde la corrupción se convierte en un nuevo asunto que debe ser atacado en forma conjunta con el contrabando.

2.6. Uso de Puertos Secos

De acuerdo a la Agencia de las Naciones Unidas para el desarrollo del libre comercio (UNCTAD) los puertos secos (ICD Inland Clearance Depots, o Dry Ports), son instalaciones no costeras de uso público, distinta de un puerto, una frontera terrestre y de un aeropuerto, aprobada por un organismo gubernamental, equipada con instalaciones fijas y ofreciendo servicios para manejar y almacenar temporalmente cualquier clase de mercancías, incluyendo contenedores, que sea considerada “en tránsito” para efectos de aduanas por cualquier modo de transporte de superficie no costero, y que tiene además la capacidad de efectuar controles aduaneros que permitan a estas mercancías continuar su tránsito, terminar el viaje o ser utilizadas localmente, ser despachadas para exportación, o ser reexportadas según sea el caso.³⁴ Pese a estar basados en una estructura aduanal sólida, los puntos ciegos en México representan un riesgo para la introducción de contrabando y de violaciones al

³² “Contrabando, droga, dinero..., todo pasa por el puerto de Manzanillo”, por Pedro Zamora, en http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=58138 (página consultada el 29/04/2009)

³³ “Aduanas puerta de la droga”, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/278316.aduanas-puerta-de-la-droga.html> (página consultada el 30/05/2009)

³⁴ “Puertos secos” en <http://unctad.org/en/docs/poldcd96.en.pdf> (página consultada el 30/04/2009)

comercio exterior por la falta de controles de seguridad, vigilancia, infraestructura e inversión, como el puerto seco, llamado “La Célula”, en Puebla³⁵ y solo es posible detectar la salida de estas mercancías mediante operativos y revisiones carreteros con otras instituciones de seguridad.

La vulnerabilidad en la cadena logística y el conocimiento en materia de comercio exterior permite a los interesados en romper alguna ley, dotarse de las herramientas legales para llevar a cabo la documentación de su contrabando y que este sea despachado de manera aparentemente legal por la vía aduanera, pero con vicios ocultos como la falsificación de documentos y la mercancía oculta en contenedores de mercancía de curso legal, lo que sugiere que los contrabandistas de las últimas décadas han logrado especializarse en la logística internacional, al pasar del contrabando que intentaba cruzar por puntos diferentes a los controles aduaneros, a un contrabando documentado, pero a fin de cuentas tráfico ilícito por ser destinado al incumplimiento de alguna regulación en materia aduanal, creando cadenas de corrupción institucionalizada al estar en complicidad con algunos funcionarios aduaneros, las autoridades no pescan a los responsables, sino sólo a los choferes, que generalmente son los más ignorantes del esquema fraudulento, que el contrabandista seguirá valiéndose de estos métodos mientras no existan mecanismos que permitan la comprobación de estos actos para la detención, proceso y sentencia para el verdadero responsable de cometer estos actos, lo que representa una forma más de hacer negocios mediante el pago de “derechos extraoficiales” con tal de obtener un beneficio lucrativo y en ocasiones financiando otras actividades ilícitas que van desde el ambulante hasta el narcotráfico.

Por lo que la cooperación internacional en materia de intercambio de información se convierte en una herramienta esencial para trabajar en forma conjunta contra el contrabando en ambos lados de la frontera, para disminuir el tráfico de armas y de todas aquellas mercancías que dañe las buenas prácticas del comercio internacional.

³⁵ “La Célula, recinto para el contrabando”, por Arturo Rueda, en www.laquintacolumna.com.mx/2007/abril/columnistas/colu_tiempos_188407.html (página consultada el 18/03/2009)

3. Estrategias de combate al contrabando en México.

En este capítulo se presentan las estrategias llevadas a cabo por el gobierno mexicano actualmente para el combate al contrabando, desde los métodos tradicionales como el embargo precautorio o el uso de binomios (perros adiestrados en la detección de drogas con el apoyo de personal humano), reducción de tasas arancelarias, hasta el uso de tecnologías no intrusivas como aparatos de rayos X, equipos portátiles de análisis de químicos, equipos de laparoscopia, etc., incluyendo el Plan de Modernización Aduanal, el apoyo bilateral con Estados Unidos y por el Banco Mundial en materia aduanal, a fin de destacar su rol en la prevención e investigación del contrabando.

3.1. Evolución del combate al contrabando en México.

En la última década, el gobierno mexicano se ha dado a la tarea de adecuar la infraestructura de las aduanas a fin de cubrir de manera más rápida y eficiente el despacho aduanero derivado de la actividad comercial con sus socios comerciales, especialmente en el ingreso de mercancías, derivado del proceso de creciente apertura e integración del comercio internacional, el cual ha obligado a modernizar y transformar las operaciones de las aduanas para convertirla en una institución dinámica capaz de hacer frente a los nuevos retos comerciales.

No obstante, también se ha registrado un incremento en la utilización de las aduanas por grupos vinculados con la delincuencia organizada para la introducción y salida de narcotráfico, dinero en efectivo y armas, entre los más destacados, utilizando en ocasiones a los contenedores de exportaciones de curso legal, sin el consentimiento ni la complicidad del exportador, para ocultar este tipo de mercancía y aprovechar las ventajas en carriles rápidos para empresas certificadas que tienen escasa revisión para llevar a cabo el contrabando.

De igual forma las empresas legalmente establecidas han utilizado los recursos aduanales para obtener algún beneficio fiscal, cometiendo infracciones dolosas

y culposas para la evasión de impuestos en aduana o para incumplir con alguna normatividad no arancelaria ya sean permisos de importación, registros sanitarios o normas de calidad.

Tan solo de enero a junio del 2009, de la revisión de pedimentos, se detectaron 6,020 incidencias, y se determinaron irregularidades por 2,888 millones de pesos, derivadas de presuntas omisiones de contribuciones y aprovechamientos, incumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, uso de documentación apócrifa. Así como del seguimiento a juicios de amparo interpuestos en contra de contribuciones que en su momento se dejaron de pagar; principalmente de los sectores avícola, bovino, frijol, ovino y piscícola. Es importante destacar que una tercera parte de las incidencias detectadas corresponden a irregularidades en pedimentos de importación de vehículos usados. Se solicitó a la Administración General de Recaudación hacer efectivo el cobro de 184.3 millones de pesos, por concepto de Embargo por la Vía Administrativa (EVA), los cuales fueron autorizados y utilizados para garantizar el pago de contribuciones y/o aprovechamientos generados en operaciones de comercio exterior realizadas mediante Juicios de Amparo.¹ Por lo cual, el gobierno mexicano, en lo que a las aduanas se refiere, ha tenido el permanente objetivo de desarrollar y mejorar de manera constante las estrategias que le permitan prevenir, detectar y, en su caso, sancionar este tipo de actos para convertir a la aduana en una administradora de riesgos mediante esquemas de tecnología en comercio exterior, análisis de información, modificaciones a la normatividad aduanera, uso de tecnología, rotación del personal en aduana y la homologación de sus procedimientos aduanales a los establecidos por la comunidad internacional

También ha participado de manera activa con la Organización Mundial de Comercio, la Organización Mundial de Aduanas y el Banco Mundial, entre otros Organismos, para operar el despacho aduanal con mayor eficiencia y al mismo tiempo participar en la seguridad del país y de sus habitantes mediante la detección oportuna de mercancías nocivas para la salud pública, el entorno

¹ Sistema de Administración Tributario, "Informe tributario y de gestión 2009, segundo trimestre", puede ser consultado en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/, (página consultada el 26/09/2009)

ambiental y el desarrollo de los sectores de producción internos y también para financiar el presupuesto económico que la modernización de aduanas implica para crear la “Aduana Modelo” que es el objetivo principal del Plan de Modernización Aduanal 2007-2012, llevado a cabo actualmente por el gobierno mexicano para robustecer las herramientas informáticas que simplifiquen la actividad de comercio exterior a la vez que permitan un mejor manejo de la información para la gestión de riesgos en aduana, como el contrabando.

En los últimos años, México ha buscado establecer mayor colaboración con sus principales socios comerciales para la cooperación bilateral y multilateral en la investigación de actos relacionados con el fraude aduanal y la delincuencia organizada en el país de origen, lo cual ha dado como resultado la construcción de acuerdos bilaterales como lo es el Plan Estratégico Bilateral con Estados Unidos que marca un precedente en la investigación de actos relacionados con el contrabando, ya que en la mayoría de los averiguaciones relacionadas con procedimientos administrativos en materia aduanal (PAMAS),² el gobierno mexicano se encuentra con la difícil tarea de conseguir las pruebas testimoniales de estos actos en el país involucrado en el plazo que la ley establece para tales efectos.

3.2. El embargo precautorio.

Uno de los métodos utilizados por las autoridades aduanales cuando detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero es el embargo precautorio de la mercancía. El embargo precautorio por presunción de contrabando, es la detención provisional de la mercancía cuando se presume que existen irregularidades o infracciones graves, incluyendo los medios en que se transporten.³ El embargo precautorio se realiza para no permitir la libre circulación de la mercancía cuando se lleva a cabo un procedimiento administrativo en materia aduanal (PAMA), que es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de

² Conforme al Informe estratégico del SAT, Se iniciaron un total de 2,777 PAMAS a la importación con un valor aproximado de mercancía embargada por 455.1 millones de pesos, y se determinaron contribuciones omitidas por 298.9 millones de pesos. http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/estrategico.pdf (página consultada el 02/09/2009).

³ Hernández de la Cruz, Arturo, *Estudio Práctico de los PAMAS*, Ed. ISEF, México, 2005, p.29.

determinar la omisión de contribuciones, restricciones y regulaciones y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior,⁴ respetando en particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos para determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en comercio exterior.⁵ Mediante el embargo precautorio, las mercancías quedan depositadas físicamente en algún recinto fiscal para su manejo, almacenaje y custodia, de resultar con una resolución en contra del agraviado, las mercancías pasaran a ser propiedad del Fisco Federal y se impondrán las sanciones correspondientes.

Sin embargo, en México, conforme a lo dispuesto en el Artículo 50 de la Ley Aduanera vigente, el embargo precautorio solo se puede practicar con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías, el segundo reconocimiento, la verificación de las mercancías durante su transporte o dentro del ejercicio de facultades de comprobación,⁶ para la cual, el importador puede ofrecer las pruebas documentales para su defensa y pagar la multa correspondiente, así como cumplir con las regulaciones arancelarias y no arancelarias que dieron origen al embargo.

De 1,397 análisis de valor realizadas, de enero a junio del 2009, se emitieron 110 órdenes de embargo por subvaluación por un monto de 17.1 millones de pesos, derivado de las cuales se suspendieron a 81 contribuyentes del Padrón de Importadores por este concepto. Se emitieron ocho órdenes de embargo por la presentación de facturas falsas, lo que motivó la solicitud de suspensión de cinco contribuyentes del Padrón de Importadores.⁷ por lo que el embargo precautorio representa un instrumento de combate al contrabando, al no permitir su comercialización, o bien equiparar el precio mediante sanciones económicas para la comercialización en el mercado interno.

⁴ Hernández de la Cruz. Op Cit. p. 34

⁵ Tan solo de enero a julio del 2009 se iniciaron un total de 2,777 PAMAS a la importación con un valor aproximado de mercancía embargada por 455.1 millones de pesos, y se determinaron contribuciones omitidas por 298.9 millones de pesos en www.sat.gob.mx (página consultada el 27/09/2009).

⁶ Ley Aduanera y Reglamento 2009, Ediciones Fiscales ISEF, 2009 p.104.

⁷ Sistema de Administración Tributario, "Informe de Gestión 2009", en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/gestion.pdf (página consultada el 02/09/2009)

Cabe mencionar, que la facilidad para la apertura y puesta en marcha de empresas en México, ha dado margen a que los interesados en llevar a cabo actividades equiparables al contrabando puedan cambiar de una razón social a otra, comercializando por varias vías y con varios representantes legales y socios, formando redes de comercio que dificultan la detección y suspensión definitiva de los verdaderos responsables.

3.3. Valunet o segundo reconocimiento.

A fin de combatir el contrabando técnico, las autoridades aduanales implementaron el programa el “Programa de Valoración de Mercancías” conocido como Valunet que está a cargo de la empresa suiza Las empresas prestadoras del servicio son: Societé Générale de Surveillance S.A. (SGS) y Cotecna Inspection S.A., mismas que cuentan con filiales y oficinas de enlace en varios países alrededor de todo el mundo, lo que garantiza el óptimo desarrollo e implementación del servicio de validación de mercancía,⁸ contratadas mediante adjudicación directa por un fideicomiso en el que participa la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y consiste en la verificación de operaciones de comercio exterior respecto del precio y origen, la existencia y localización física del productor, proveedor o comprador consignados en la factura o demás documentos, la información relacionada con los pedimentos de importación o de exportación, la emisión de las facturas, certificados de origen o de país de origen, la existencia de relaciones comerciales con el importador o exportador para tener un mejor control y una fiscalización más eficaz mediante la selección de operaciones de mercancías sensibles o de alto riesgo como juguetes, calzado, prendas de vestir.

En virtud de que el Programa abarca mercancías sensibles, esto es mercancía sujeta a elevados aranceles o a una o varias restricciones, tales como altas cuotas compensatorias, cupos, permisos previos, entre otras, cuya internación ilegal al país puede generar elevados beneficios económicos y de fácil

⁸ Societé Générale de Surveillance S.A. (SGS) es una compañía que opera en más de 150 países y verifica la autenticidad de certificados de origen y pedimentos de importación, así como la existencia, el domicilio y el giro de empresas que exportan productos a México.

comercialización en mercados informales, por ahora se concentra en la investigación de importaciones relacionadas con la industria textil, la del vestido y del calzado, ya que este programa busca proteger la producción nacional, beneficiando tanto a los productores nacionales como a los sectores industriales del país, contribuyendo a fortalecer la economía nacional, mediante la equidad con los importadores mexicanos que cumplen con sus obligaciones en materia aduanera para contar con las herramientas legales en contra de aquellos que incumplen con dichas obligaciones.

El segundo reconocimiento se sustenta en dos pilares: la fiscalización selectiva y la efectividad.⁹ En la fiscalización efectiva se busca supervisar una serie de mercancías que requieren de un seguimiento para su introducción al país a fin de que cumplan con las regulaciones establecidas, mediante una revisión más técnica y específica de aquellas operaciones que pudieran presentar irregularidades o infracciones aduanales como subvención de precios al momento de su importación y que con ello afecte la competencia en el mercado nacional con las mercancías producidas por el sector nacional, a la agricultura, a la salud o a la ecología, para lo cual ha sido necesaria la participación de las cámaras industriales y de comercio. En cuanto a la efectividad, se busca obtener mayor fluidez al despacho aduanero, evitando la saturación en la plataforma del primer reconocimiento, reduciendo los tiempos y los costos de las empresas en la logística comercial.

En el marco del Programa de Valoración de Mercancías de enero a julio del 2009 se revisaron 8,574 transacciones, detectándose 750 casos con irregularidades, cifras que representan el 8.7% de certeza. Los resultados de estas revisiones dieron lugar a las siguientes inconsistencias:

- 273 casos con inconsistencias de proveedores o productores no localizados o inexistentes.
- 471 casos con inconsistencias de documentos falsos o alterados.
- 6 casos con inconsistencias de subvaluación.

⁹ Gómez García, Rafael. "La nueva visión del segundo reconocimiento", Ed. ISEF, México, 2007, p. 39.

- 29 empresas fueron suspendidas del Padrón de Importadores¹⁰

El programa Valunet, permite a las autoridades aduanales contar con una base de datos confiable con los criterios de riesgo necesarios para vigilar el cumplimiento de la Ley en favor de los contribuyentes.¹¹ Con ello se busca establecer parámetros de análisis de riesgo mediante medidas de monitoreo para detectar falsedades en los exportadores declarados, mediante el cruce de información, debido a que la Administración General de Aduanas manifiesta que es imposible revisar físicamente los más de 70 mil camiones que pasan diariamente por las aduanas¹² Dicho programa está estructurado para realizar primero la investigación, una vez validada la información se procede a ejercer las facultades de comprobación. El procedimiento para la valoración de mercancías consiste en realizar una revisión posterior al ingreso de las mercancías a México, una vez efectuado el despacho aduanero de las mismas, para lo cual se contacta al proveedor o comprador de las mercancías, y en su caso, al productor de las mismas, para llevar a cabo la verificación de la información presentada por el importador.

3.4. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

A fin de aumentar la competitividad en la operación aduanera para un despacho aduanero eficiente y combatir al contrabando, la piratería, el narcotráfico y el tráfico de armas y de dinero ilícito, así como el control en el tránsito de sustancias y materiales de alta peligrosidad, en el 2007 el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser la encargada de la Aduana en México, dió inicio el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el cual consiste en mejorar la infraestructura tecnológica, la profesionalización del personal, simplificación del marco regulatorio y operativo de comercio exterior y contribuir al fortalecimiento de la seguridad nacional.

¹⁰ Véase Informe Tributario de Gestión del Servicio de Administración Tributaria 2009, en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/pdf. (página consultada el 27/09/2009).

¹¹ "Importando-exportando", por la Administración General de Aduanas, puede ser consultado en http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_10136.html (página consultada el 19/04/2009).

¹² Lopez, Mario. "Utilizan la inteligencia contra el contrabando", *Reforma*, Sección Negocios, 9/05/2007, p.4

El Plan de Modernización de Aduanas reconoce la complejidad del comercio exterior en México, ya que este involucra cuestiones políticas, económicas y de seguridad tanto a nivel nacional como internacional, entre las que destacan: a nivel nacional: las peticiones del sector productivo nacional para incrementar el control de las importaciones ante la presión creciente de la facilitación derivada de los tratados internacionales y el *pacta sunt servanda*, que obliga a las partes firmantes de los tratados a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas.

En el aspecto económico, existe un gran número de Secretarías de Estado involucradas en la operación de comercio exterior, como la Secretaría de Economía, de Hacienda, de Salud, de Agricultura, de la Defensa Nacional, etc., cada una con objetivos diferentes, elevan la cantidad de normas y procedimientos para los interesados en llevar a cabo prácticas de comercio exterior que requieren para realizar sus operaciones y crean proteccionismos no arancelarios que saturan las operaciones en los puertos.

Así mismo, el tema de la seguridad ha tomado relevancia en las últimas décadas a raíz de los atentados terroristas en diversas partes del mundo y la globalización de las redes delictivas, marcadas claramente en razones de narcotráfico, armas y dinero en el caso de México, que utilizan los canales del comercio internacional legítimo para sus propios propósitos, además del incremento en el fraude comercial y la procuración de coadyudar a los derechos de patente contra la copia ilegal de productos mediante la piratería derivada de la demanda provocada por la cultura de ilegalidad en la sociedad y la preocupación por preservar la salud pública, el medio ambiente y la seguridad de sus habitantes.

Todos estos aspectos crean la sobrerregulación de los requisitos para el ingreso y la salida de mercancías y elevan los costos por concepto de pago de impuestos y de protección de la cadena logística, propiciando que el contrabando ya sea bronco o documentado sea una alternativa para evadir estas responsabilidades.

Por lo que el Plan de Modernización Aduanal busca armonizar todos los factores que implica el comercio internacional en aduana para cumplir con tres funciones primordiales: de fiscalización, creando sistemas que permitan detectar la evasión de impuestos de comercio exterior mediante el cruce de información con las bases de datos de las declaraciones presentadas por los contribuyentes; de control, al participar con los diferentes actores del comercio exterior en México para el cumplimiento y la facilitación de las operaciones para mejorar la transparencia en el despacho aduanero y reforzar la comunicación entre los diferentes participantes mediante la difusión de los trámites y servicios de comercio exterior, el marco jurídico y de la unificación de criterios operativos por la creación de esquemas de facilitación y simplificación de trámites; y por último, apoyar en la seguridad nacional, mediante el uso de tecnología para la detección de irregularidades en la revisión de los embarques y la depuración de su estructura organizacional, contrayendo el riesgo que ello representa como la respuesta violenta de organizaciones criminales, el sobre proteccionismo de ciertos sectores productivos como la industria textil y del calzado.

Para llevar a cabo lo anterior, durante el presente sexenio se ha llevado a cabo una costosa modernización de tecnología e infraestructura a las aduanas,¹³ que consiste en:

- sistematización de los trámites e intercambiando información con las instancias de gobierno involucradas en el despacho aduanal.
- creación de comités mixtos con el sector privado para la facilitación y seguimiento de asuntos particulares, seguimiento de la operación aduanera y monitoreo de actividades ilícitas.
- Se establecieron convenios de cooperación con las autoridades de seguridad para fortalecer la seguridad en las aduanas.
- Desarrollo de planes estratégicos bilaterales para cubrir las necesidades fronterizas.
- Modernización de tecnologías e infraestructura aduanal, renovando los sistemas de operación, instalando esclusas tecnológicas como rayos

¹³ Administración General de Aduanas, "Folleto del Plan de Modernización Aduanal 2007-2012", en www.aduanas.sat.gob.mx, (página consultada el 03/05/2008)

gamma, básculas, sistemas de detección de material radioactivo y equipos de análisis de compuestos químicos.

- Depuración del personal encargado de la vigilancia en puertos y puentes internacionales, para combatir frontalmente a la corrupción que fomenta el ingreso de contrabando y la proliferación de actos vinculados con grupos de la delincuencia organizada.

Dentro de las acciones llevadas a cabo para la modernización aduanera se encuentra la creación de la Administración Central de Inteligencia Tributaria en Comercio Exterior, en octubre de 2008, la cual tiene como objetivo identificar, a través del análisis de información, a los importadores que representen alto riesgo a los sectores sensibles de contrabando.

Se incorporó la validación en línea de los programas y fracciones arancelarias para empresas Pitex y Maquila (actualmente Immex), de los certificados fitozoosanitarios de importación y sus cupos, así como programas de Promoción Sectorial (Prosec), lo que reduce la posibilidad del uso de certificados o permisos falsos, así como el sobreuso de un certificado o permiso; todo esto incrementa el control sin aumentar la duración del despacho de mercancías.

De acuerdo a las cifras presentadas por la Administración General de Aduanas, en el primer semestre del 2009, en las operaciones con riesgo de valor y origen de los programas de fomento (IMMEX), se revisaron 100 empresas con programa de fomento, de las cuales 65 resultaron con irregularidad; remitiéndose 53 a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y seis a la Administración Central de Investigación Aduanera para la integración de expedientes penales respectivos. Las aduanas reportaron 63 visitas conjuntas con la Secretaría de Economía; 34 positivas y 29 negativas. Se realizaron en total 2,171 verificaciones de domicilio (incluye 968 a contribuyentes con programas de fomento), emitiéndose 50 órdenes de embargo por domicilio falso declarados en pedimento. Se solicitó la suspensión en el Padrón de Importadores de 246 empresas por domicilios no Localizados. Mientras que se presentaron oficialmente 15 casos penales: tres asuntos penales a la

Procuraduría Fiscal de la Federación y 12 a la Administración General Jurídica del SAT. La lesión al fisco federal se estima en 2, 944.2 millones de pesos y 44 Personas involucradas: dos Agentes Aduanales y 42 contribuyentes (persona física-importador).¹⁴

También se creó el confinamiento interior y exterior de las aduanas que delimita el recinto fiscal, en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas para controlar el acceso de personal y usuarios para proporcionar mayor seguridad a las instalaciones y mayor control sobre los usuarios de los recintos fiscales y sus actividades.

El programa de aduana moderna no sólo debe limitarse a la mejora informática, automatización, actualización tecnológica, infraestructura y equipamiento; la modernización debe implicar además aspectos legislativos de facilitación competitividad, capacitación constante del personal, simplificación de los procedimientos, mayor inversión, buena relación con los sectores privados y usuarios de las aduanas, como lo refiere la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999 del Convenio Internacional de Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas, mismo que es analizado en el capítulo 4 de la presente tesis.

3.4.1. Métodos de revisión y detección no intrusivas.

Con el ingreso de nuevas tecnologías informáticas, los trámites y la documentación se han ido reduciendo en el despacho aduanero para facilitar la importación de mercancías, por lo que hoy en día es en la infraestructura donde el actual gobierno de México pretende un mayor crecimiento, mediante la instalación del uso de tecnología no intrusiva.

¹⁴ Sistema de Administración Tributaria, Informe estratégico del SAT. p.46, puede ser consultado en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/estrategico.pdf (página consultada el 02/09)2009).

Las revisiones no intrusivas permiten la detección de irregularidades o incongruencias en la mercancía de carga o el equipaje de pasajeros, así como la identificación y control de mercancías no declaradas o prohibidas en aduana para una inspección física secundaria más exhaustiva.

Para tal fin, el personal de las aduanas de México utiliza equipos especializados como son las maquinas de rayos gamma, rayos X, detectores de radiación, endoscopios, densímetros y equipos portátiles de difícil identificación para el caso de materiales químicos en polvo. Con el apoyo de estos equipos, se busca reducir los tiempos de revisión de equipaje, reconocimiento y despacho, incrementar la eficiencia en la revisión de mercancías de difícil maniobra como el caso de granos o mercancía a granel, reducir los daños físicos a las mercancías, inhibir el cambio de fracciones de bajo riesgo para introducir mercancías no declaradas, detectar drogas y agentes químicos al momento del despacho e incrementar el número de revisiones en menor tiempo.

La función principal de la inspección de carga y vehículos es la de maximizar el rendimiento de los embarque legítimos de carga a la vez que simultáneamente se mantiene el nivel más alto de detección de amenazas. Ya sea que elija el sistema de formación de imágenes con rayos gamma para realizar inspecciones rápidas y eficientes o los sistemas de rayos X para una máxima penetración del material y formación de imágenes de calidad, o la tecnología de análisis con neutrones como un sistema autónomo o combinado de análisis de amenazas,¹⁵ los sistemas de revisión con tecnología no intrusiva brindan una alternativa de solución para la inspección de fronteras, inspección de puertos, inspección de carga aérea y seguridad en la industria privada.

1.- Uso de equipos de rayos Gamma.

Consiste en un sistema de radiación de isótopos radioactivos emisores de energía, conocidos como gamma, que crean una imagen radiográfica, que permite analizar las densidades del contenido de los contenedores, camiones

¹⁵ Rapid Scan System, "Advance technologies" en <http://www.rapiscansystems.com> (página consultada el 07/03/2009)

o de la carga contenida en tarimas. Las imágenes de rayos gamma ayudan en la verificación de un camión declarado como vacío efectivamente lo está, permite la detección de paredes falsas, compartimientos escondidos, techos falsos, etc.

No obstante, las características de los rayos gamma no permiten la identificación de materiales individuales según su tipo o composición molecular, solo se tiene penetración marginal en materiales de alta densidad como el plomo o tungsteno y una penetración limitada en líquidos o materiales con un alto contenido de humedad.

La Administración General de Aduana cuenta con 58 equipos de Rayos Gamma, instalados en las aduanas del país para la revisión de operaciones de importación y exportación y durante el 2009 se instalaran 15 equipos más.

El uso de esta tecnología hizo posible el decomiso de más de 630 kilos de cocaína ocultos en rollos de polietileno en mayo del 2009,¹⁶ ya que al hacer la revisión en las garitas de la aduana con el equipo de Rayos Gamma, se detectó que dentro de los rollos de polietileno se observaban características diferentes a las habituales en este tipo de mercancía, por lo que se hizo la revisión física de los mismos y se localizaron paquetes de un químico en polvo envueltos en cinta canela, al hacer la revisión con el detector de moléculas Phazir, dicho estudio comprobó que se trataba de cocaína.

2.- Utilización de equipos de Rayos X.

Hoy en día, el transporte ilegal de armas de fuego, explosivos, material nuclear y narcóticos ocultos en contenedores de curso legal son uno de los principales métodos utilizados por terroristas y contrabandistas. La inspección con tecnología de Rayos X de nueva generación, basada en la visualización de imágenes mediante sistemas de emisión de radiación electromagnética, hace posible obtener imágenes radiográficas a color, lo que permite la exploración

¹⁶ Zuñiga, Juan Antonio, "Decomisan en el AICM 630 kilogramos de cocaína precedente de Colombia", La Jornada, Sección política, 13 de mayo de 2009, p.6

del contenido de contenedores, paquetes y equipajes, detectando la introducción de mercancías ilícitas como armas, droga, dinero, etc, a diferencia de los primeros equipos utilizados con imágenes en blanco y negro, que permitían a los contrabandistas ocultar su mercancía ilícita en materiales oscuros para no ser identificados por los sistemas de Rayos X tradicionales.

De acuerdo a información publicada por la AGA, se cuenta con 94 equipos fijos de Rayos X para revisión de equipaje instalados en 41 aeropuertos internacionales 2 pasos peatonales y 1 central de autobuses, de los cuales se revisa el 90% del equipaje, cajas, valijas, dependiendo del número de vuelos origen, destino y afluencia de pasajeros.¹⁷

Con los rayos X se detectaron unos paquetes rectangulares dentro de una maleta, propiedad de un pasajero de nacionalidad mexicana, por lo que se procedió a su apertura para la revisión física de la misma "...en la inspección se encontraron, envueltos con plástico y ocultos debajo de toallas de baño, aproximadamente 19 fajos de dólares americanos, así como dos fajos más ocultos en las bolsas de un pantalón, dando un total de más de 500,000 dólares", indicó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en un comunicado,¹⁸ así como este caso, en el presente año ha sido posible la identificación de dinero en efectivo oculto en maletas de doble fondo entre los pasajeros del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

3.- Endoscopios.

Estos instrumentos permiten revisar el interior de un espacio hueco u oculto, introduciendo una cámara a través de un espacio reducido. El endoscopio es un sistema de cámaras diminutas que por su tamaño permiten analizar zonas de difícil acceso, transfiriendo la señal de video a una pantalla, esto permite la inspección del interior de un contenedor, puerta, tanque de gasolina o

¹⁷ Administración General de Aduanas, "Equipos para revisiones no intrusivas", puede ser consultado en http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm, (página consultada el 03/04/2009)

¹⁸ Aduana de AICM retiene 500,000 dólares, por CNN, en <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/07/29/aduana-de-aicm-retiene-500000-dolares>, (página consultada el 30/07/2009).

compartimiento oculto, sin necesidad de desmontar la carga. Se cuenta con 68 endoscopios.

4.- Los densímetros.

Permiten la identificación de diferencia de peso y volumen respecto a una densidad de referencia, estos equipos, aún cuando no fue diseñado para la identificación de mercancías, se han convertido en un auxiliar en la identificación en los cambios de peso y volumen que indiquen probables actos ilícitos que requieran de una segunda revisión más exhaustiva. Estos equipos son principalmente utilizados en puentes internacionales y garitas y se utilizan para la comparación del peso de llantas en base al catálogo preestablecido.

5.- Detectores de radiación.

Ubicados en puntos estratégicos distribuidos en diversos puntos de revisión de las aduanas y retenes del país, para la detección de radioisótopos e identificar material radioactivo no declarado y son de utilidad en el apoyo a Estados Unidos en la prevención de actos relacionados con el terrorismo.

6.- Equipos portátiles phazir.

Son equipos portátiles de escaneo y detección de mercancía prohibida mediante el análisis de productos químicos o polvos, que por su apariencia física hacen difícil diferenciarlos e identificarlos.

Estos equipos analizan una muestra de alguna sustancia y detectan si se trata de algún material químico prohibido, de acuerdo al catálogo de productos químicos de su base de datos, una vez que detecta alguna de estas sustancias, envía una señal de alarma por medios remotos en tiempo real a nivel local y central. Estos instrumentos han sido de gran utilidad en la lucha contra el narcotráfico en aduanas, ya que es frecuente declarar mercancía como detergente en polvo o alguna otra sustancia que por sus características químicas no permita su diferenciación con otras sustancias, pero con estos

analizadores es posible detectar si se trata de algún químico utilizado en la elaboración de drogas.

7.- Sistema de Supervisión y Control Vehicular (Siave).

Este sistema forma parte de los proyectos de seguridad nacional que se compone de dispositivos que, en aproximadamente ocho segundos, toman el peso, dimensiones, placas, fotografía y tipo de vehículo, lo que permite al procesador central hacer cruces de información y determinar si es de riesgo y, en su caso, solicitar que sea revisado, busca dar mayor transparencia a las acciones de los funcionarios públicos de la aduana, gracias a sus herramientas tecnológicas que permite que los cruces vehiculares de ingreso en la frontera sean sometidos a un proceso de medición de riesgo, revisando cada vehículo que cruza al país en un tiempo promedio de ocho segundos.¹⁹ Con esta información, la aduana mexicana busca ser una mejor administradora de riesgo al agilizar el tránsito de mercancía de los exportadores e importadores que están plenamente identificados y que no representan ningún riesgo, y detener el tráfico ilegal de mercancías, armas, sustancias y personas, al mantener una base de datos para compartir con entidades gubernamentales nacionales e internacionales, con fines de integrar expedientes detallados, reconocer patrones de riesgo y perfiles delictivos, reducir la velocidad del flujo de entrada para revisión de caninos, disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos, incrementar la cultura de la autodeclaración, al cumplir con la obligación de pagar los impuestos de comercio exterior derivados de la introducción a territorio nacional de mercancías o artículos que excedan la franquicia²⁰ para el pago de contribuciones al comercio exterior de las mercancías que se pretende introducir al país.

El SIAVE, funciona mediante aforos, esto es, a través de sistemas de esclusas tecnológicas con básculas en puentes internacionales, que son mecanismos

¹⁹ Administración General de Aduanas "Sistema de Supervisión y Control Vehicular (Siave)", en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_14391.html (página consultada el 02/10/2009).

²⁰ La franquicia es el beneficio para no pagar impuestos por las mercancías que introduces al país. Si llegas a México por carretera, en tu vehículo o en autobús, puedes traer uno o varios artículos distintos de tu equipaje hasta por un monto de 75 dólares americanos, no incluye bebidas alcohólicas, tabacos labrados ni combustible adicional para el vehículo. Se debe utilizar el carril Autodeclaración cuando se traigan mercancías adicionales a las del equipaje personal y su valor sea superior al de la franquicia a que se tiene derecho, pero sin exceder de tres mil dólares estadounidenses. www.aduanamexico.sat.gob.mx (página consultada el 07/04/2009).

automatizados para facilitar la tarea de revisión de vehículos de pasajeros en las aduanas fronterizas, así como de base ordenamiento y almacenaje de información que permitan contar con bases de datos que sirvan de patrones de medición para detectar la portación de contrabando.

Debido al cruce fronterizo terrestre en los puentes fronterizos internacionales en el norte de México, que “durante el 2007 registró un total de 405 millones de pasajeros con un promedio diario de un millón ciento diez mil personas, con un ingreso de vehículos terrestres que registraron un promedio diario de 210,000 unidades”,²¹ se instalaron sistemas de esclusas tecnológicas que consisten en básculas para detectar contrabando en automóviles, en particular los casos de contrabando hormiga de mercancías, drogas y armas, mediante patrones de peso y volumen preestablecidos en los sistemas automatizados utilizados; sin embargo, este tipo de medidas reduce la velocidad en el cruce fronterizo, creando largas filas de automovilistas a ambos lados de la frontera.

8.- Uso de binomios.

La Administración General de Aduanas de México ha reconocido que el uso de binomios (perros adiestrados) continua siendo un método eficiente en la detección de tráfico de sustancias y mercancías ilícitas, en aeropuertos y puentes fronterizos, ya sea mediante la inspección de mercancía oculta en las partes físicas del vehículo como llantas, puertas y partes mecánicas. Estos animales pueden identificar marihuana, cocaína, dinero, armas, cigarrillos y cartuchos con más de 90% de efectividad en menos de un minuto.²² Las razas comúnmente utilizadas son pastor holandés, labrador, fox terrier y pastor alemán, y el entrenamiento para la detección de explosivos y otros materiales se hace mediante la asociación de olores o el juego, cuando el canino encuentra algún estupefaciente no busca en realidad la droga, busca en realidad su juguete asociado al olor de la mercancía sensible, conforme a su

²¹ “Anuncian básculas para autos en fronteras”, www.siem.gob.mx/siem2008/portal/notieventos/masnoticias.asp?id=3778 (página consultada el 12/03/2009)

²² Administración General de Aduanas, “Revisiones no intrusivas con binomios”, puede ser consultada en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/binomio/default.htm (página consultada el 07/05/2009).

entrenamiento.²³ El Plan de Modernización Aduanal, tiene contemplado la creación de una escuela de entrenamiento canino, pero por el momento, se realizó la compra de 224 canes detectores.

3.4.2. Cambio de oficiales de Comercio Exterior.

Como parte del Plan de Modernización de aduanas, y debido a la infiltración del narcotráfico en las aduanas a nivel nacional, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a través de la Administración General de Aduanas sustituyó en agosto del presente año a los agentes de Inspección Fiscal y de Operación Aduanera e incorporó a 1400 elementos, llamados Oficiales de Comercio Exterior para las funciones de revisor de despacho de pasajeros, modulador, operador de rayos X, operador de rayos gamma y seguridad aduanera, quienes fueron capacitados por la Secretaría de la Defensa Nacional en el manejo de armas, para que se desempeñaran como oficiales de comercio exterior en las 49 aduanas del país con el objetivo de generar mejoras en la transparencia de las operaciones aduaneras, en la entrada y salida de pasajeros y mercancías que cruzan por las fronteras a través de las diferentes aduanas del país y prevenir que la función aduanera se vea opacada por actos de corrupción y que el capital humano se convierta en un obstáculo para la seguridad de las aduanas. "...Todos los agentes de Inspección Fiscal y Aduanera (IFA) y de Operación Aduanera de las 49 garitas en el país fueron cesados por la Dirección General de Aduanas, en un operativo que contó con la participación del Ejército Mexicano. Antes de ser dados de baja, los inspectores fueron desarmados por los militares. Oficialmente no hubo explicación de este gran operativo de depuración, extraoficialmente se supo que fue una medida para corregir el contrabando de armas que pasa prácticamente por todas las garitas...",²⁴ el proceso de selección implicó la aplicación de exámenes psicológicos y toxicológicos y se realizaron investigaciones para asegurar que los aspirantes no tuvieran antecedentes penales o vínculos con la delincuencia organizada, con ello se busca cultivar una formación integral, no solo en

²³Rascargo, "Powerful anti-smuggling solution", en http://www.diag-nose.com/contraband_smuggling.html (página consultada el 02/10/2009)

²⁴"Depuran las aduanas con el apoyo del Ejército Mexicano", por Carlos Figueroa y Rubén Villalpando, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/17/index.php?section=politica&article=013n1pol> (página consultada el 17/08/2009)

materia de comercio exterior, sino además se capacitaron en el uso de distintas herramientas tecnológicas, despacho de mercancías y pasajeros, procedimientos de vigilancia y control, seguridad, infracciones, sanciones y cero tolerancia para el cumplimiento del combate al contrabando y la aplicación de la ley aduanera, además de uso de armas de fuego e inculcando valores para fortalecer la lealtad, el respeto la disciplina y la honestidad a fin de crear un perfil de servicio fiscal de carrera para los oficiales.

Cabe mencionar que los cambios de personal realizados en aduana, excluyeron a los encargados del área de operación aduanera, que comprende las plataformas y los patios fiscales donde se maneja la mercancía y el comercio exterior, por lo que el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, que planea la depuración al interior de la administración general de aduanas, no contempla cambios en las estructuras superiores, solo en los puntos tácticos como son los puentes internacionales, aeropuertos y puntos de revisión como las garitas.

3.4.3. Apoyo financiero para la modernización del sistema de aduanas en México.

La implementación de tecnologías no intrusivas y tecnologías de información que apoyen la automatización de los sistemas en las actividades de las aduanas hacia resultados positivos en la generación de información oportuna tanto en el combate al contrabando como en la agilidad y transparencia en el proceso de despacho de mercancías en las 49 aduanas del país requiere de grandes aportes de capital financiero, el gobierno mexicano negoció con el Banco Mundial un préstamo por diez millones de dólares para la implementación del proyecto de mejora del sistema aduanero, a fin de que los sistemas informáticos utilizados en las aduanas de México sean equiparables y compatibles con los sistemas informáticos utilizados en las aduanas de otros miembros de la Organización Mundial de Aduanas, como la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Dicho proyecto está integrado por cuatro componentes: rediseño institucional, capital humano, cambios administrativos y administración y gerencia del proyecto.²⁵ El rediseño institucional pretende redefinir el diseño de los procesos y servicios de operación de la Administración General de Aduanas para disminuir el tiempo de procesos de liberación de mercancías, con el objetivo de revertir trabas en sistemas operativos que pudieran convertirse en barreras al comercio, por la saturación de los sistemas informáticos por la demanda de las operaciones, lo cual genera demora en el tiempo de validación de los pedimentos.

El capital humano hace referencia a mejorar el profesionalismo y aumentar las capacidades del personal de la institución, mediante la asesoría y capacitación en el manejo de nuevos software y el intercambio de experiencias de la asistencia técnica y el aporte de experiencias adquiridas de otras aduanas del mundo. Los cambios administrativos se refieren a la mejora de los procedimientos y brindar mayor transparencia tanto en las operaciones, como en la comunicación interna y externa entre los participantes del comercio exterior, ya sea agentes aduanales, transportistas y personal de aduana, mediante el manejo de modelos de administración de riesgos. Por último, la administración y gerencia del proyecto, pretende asegurar la coordinación efectiva de esfuerzos para alcanzar los objetivos del proyecto a tiempo y dentro del presupuesto establecido.

3.5. Investigaciones Post Despacho.

Pese a las nuevas tecnologías implementadas para la revisión y detección de irregularidades en el despacho de mercancías en aduana, aún se sigue detectando mercancía en puntos carreteros del país después de haber cruzado legalmente por las aduanas, que solo es posible detectar mediante inspecciones físicas a transporte de carga como parte de operativos como el MoviSAT de aduanas, el cual consiste en la verificación de mercancías de procedencia extranjera en transporte para prevenir y detectar el ingreso de

²⁵ "Apoya el Banco Mundial la mejora del sistema de Aduanas en México", Comunicado de Prensa 31/2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público" de fecha 22/04/2009.

mercancía ilegal al territorio nacional de manera coordinada con diferentes autoridades como son: Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República o Secretaría de la Defensa Nacional,²⁶ o bien mediante operativos llevados a cabo por el ejército nacional y por personal de la policía preventiva, donde al solicitar la revisión de los documentos y pedimentos que amparen la introducción y la estancia legal de la mercancía transportada y verificarla con las autoridades aduanales, estos documentos resultan ser apócrifos o alterados; al respecto cabe señalar el decomiso de más de 26 toneladas de diversa mercancía en la autopista México-Querétaro en febrero del 2009, que fue posible solo por la implementación del operativo MoviSAT, fue posible detectar mediante el Sistema de Consulta Remota de Pedimentos, en el cual el pedimento de importación presentado por el transportista a los verificadores de la Auditoría Fiscal Federal era apócrifo, procediendo al embargo precautorio del tracto camión y las mercancías contenidas, mismas que consistían en aparatos electrónicos, bolsas, mochilas, ropa, juguetes y cosméticos de diversos países de origen.²⁷ Este hecho, al igual que otros casos, presume la complicidad de personal en las diferentes aduanas de México en la introducción de mercancías y exige la instalación de revisiones externas al área de aduanas de la mercancía transportada por las vías terrestres del territorio nacional.

3.6. Cooperación bilateral en frontera con otros países.

Como parte del esfuerzo para lograr un comercio internacional que responda a las nuevas necesidades de los operadores económicos, derivadas de una creciente necesidad por lograr un flujo más ágil de bienes en un entorno de mayor seguridad, México está en proceso de implementar las normas para lograr un comercio global más eficiente y seguro, adoptadas en 2005 en el marco de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como de las iniciativas para facilitar un comercio eficiente y seguro acordadas por el Mecanismo de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC), que consisten en la lucha contra el terrorismo, del libre comercio y de la importancia en la

²⁶ Las actividades relacionadas con este operativo pueden ser consultadas en: www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/reporte_anual_2005/txt/txt33.swf (página consultada el 28/07/2009)

²⁷ "El SAT combate frontalmente al contrabando", Comunicado de Prensa 27/2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público" de fecha 06/03/2009.

seguridad de la cadena de suministro,²⁸ pero teniendo presente la implementación de mecanismos que faciliten y agilicen el comercio internacional.

3.6.1. México y la Organización Mundial de Comercio.

Conforme al estudio económico presentado por el gobierno mexicano a la Organización Mundial de Comercio, México ha logrado avances significativos en materia de transparencia, implementación de esquemas para empresas certificadoras, aplicación de tecnologías de la información para llevar a cabo las formalidades de importación y exportación, establecimiento de facilidades relacionadas con importación temporal, desarrollo de sistemas más sofisticados para la gestión de riesgo, desaduanamiento de envíos urgentes, integridad, resoluciones anticipadas y procedimientos de apelación, motivo por el cual México participa en la conclusión de la negociación sobre facilitación del comercio que actualmente se lleva a cabo en el marco de la Ronda de Doha,²⁹ para continuar de manera permanente con los esfuerzos que permitan profundizar y expandir las actividades de facilitación comercial a nivel nacional e internacional, para lograr que los beneficios de la facilitación se traduzcan en más y mejores oportunidades de negocios para la industria nacional.

3.6.2. Apoyo bilateral con países fronterizos.

A fin de fortalecer la cooperación en materia de seguridad y desarrollo fronterizo, así como para fomentar mecanismos de enlace y comunicación con los gobiernos de Estados Unidos de América, Belice y Guatemala, para fortalecer la especial atención que requieren las zonas fronterizas por su importancia en el tráfico de mercancías, servicios y viajeros y por la presencia de traficantes de personas de armas y de cárteles del narcotráfico que generan violencia e inseguridad a ambos lados de la frontera.

²⁸ Esta iniciativa puede ser consultada en: 14th APEC Economic Leaders meeting (Ha Noi Declaration), en www.apec.org/apec/leaders_declarations/2006.html (página consultada el 11/08/2009).

²⁹ La Ronda de Doha puede ser consultada en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm (página consultada el 20/08/2009)

Tan solo durante el 2008, conforme al Tercer Informe de Gobierno, se buscó establecer vínculos con autoridades de los países fronterizos al norte y sur de México para abrir los canales de intercambio de información y establecer estrategias conjuntas en materia de seguridad,³⁰ entre los que destaca el Grupo de Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSEG) entre México-Guatemala y México-Belice, el Ejecutivo Federal Mexicano a través de la Cancillería, la SSP, el CISEN, el INM y la PGR para fortalecer la cooperación trilateral para la seguridad en las zonas fronterizas, dentro del cual se estableció un plan de capacitación en aduanas para la verificación del contrabando de mercancías, para la identificación y reidentificación vehicular y se avanzó en la negociación de un Convenio de Intercambio de Información mediante Plataforma México y en la de un acuerdo para el intercambio de información de los sistemas de aduanas, para lo cual se instaló la herramienta “*Comunicator*” en tres oficinas del gobierno de Guatemala con el objetivo de facilitar el intercambio de información.

A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001, la seguridad ha recobrado importancia a nivel mundial. Por lo que una de las iniciativas del gobierno de Estados Unidos ha sido incrementar la seguridad en las operaciones de comercio exterior, mediante el programa C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism), el cual es un programa voluntario contra el terrorismo y el contrabando de la aduana de los Estados Unidos, creado en Noviembre de 2001, que busca fortalecer la cadena de suministro y la seguridad nacional a través de un mayor compromiso por parte de los involucrados en la cadena de la logística entre México y Estados Unidos.

Promueve una alianza gobierno-empresa para crear relaciones cooperativas que refuercen a toda la cadena de proveedores y su seguridad en la frontera.³¹ Con esto, el gobierno de ese país exige a las empresas que aseguren la integridad de sus prácticas de seguridad y las comuniquen a sus socios de negocios dentro de la misma cadena de proveedores.

³⁰ Los resultados de las estrategias bilaterales de Seguridad Fronteriza del 2008 pueden ser consultadas en: http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/1_9.pdf, (página consultada el 15/09/2009).

³¹ C-TPAT en http://www.supplychainsecurity.biz/manuals/index_esp.htm, (página consultada el 08/07/2009).

Las empresas que forman parte del C-TPAT serán certificadas y auditadas por la Aduana de los Estados Unidos, verificando que ofrecen la garantía de que sus productos y servicios que son sometidos a una estricta vigilancia en todas las áreas mediante diversos sistemas y procesos, no tiene ningún costo la certificación ni la auditoría por la Aduana Americana, solamente aquellos costos indirectos que se tengan que realizar en la empresa para implementar los requerimientos del C-TPAT.

Por su parte, México también desarrolló su programa de cadena logística segura, el cual se denomina Alianza para el Comercio Seguro (ACS). En el que los participantes se inscribirán de manera voluntaria al programa, demostrando la voluntad de adoptar e implementar medidas de seguridad apropiadas, así como el compromiso de mantener su cadena logística segura a partir de un análisis de riesgo. La Administración General de Aduanas (AGA) administrará el proceso de validación y desarrollará un procedimiento de certificación para las empresas exportadoras que deseen participar. Las empresas participantes deberán contar con el soporte documental de sus procesos y procedimientos de seguridad, asimismo estarán sujetas a verificación por parte de la autoridad de que dichos procesos y procedimientos efectivamente son llevados a cabo dentro de la cadena logística de su organización.

Las medidas de seguridad de la empresa deberán ser analizadas bajo 8 puntos que la autoridad considera clave para mantener la integridad de la cadena como: Seguridad de las instalaciones y controles de acceso, en el personal contratado, legalidad de socios comerciales, seguridad de la carga y del medio de transporte, en la información, manejo de incidentes y manejo de crisis y recuperación después de algún incidente.³² Para el registro, las empresas deberán firmar un Acuerdo de Participación Voluntaria en el cual se comprometen a realizar un auto-análisis de sus procesos y procedimientos de seguridad tomando como base los criterios de seguridad que la AGA publicará, en cuanto concluya su definición.

³² Administración General de Aduanas, "Programa Alianza para el Comercio Seguro", puede ser consultado en: <http://www.bascmexico.com/ponencias/pdfs/PRESENTACIONSAT.pdf> (página consultada el 10/09/2009).

Por lo que México trabaja de manera conjunta con Estados Unidos en el Plan Estratégico Aduanero Bilateral que se concertó en agosto de 2007, para la cooperación bilateral en materia de fortalecimiento de la integridad del personal aduanero, la automatización de todos los procesos de despacho aduanero, la coordinación de las operaciones diarias y proyectos de infraestructura en la frontera común.

Dentro de los avances de este Plan fue la creación de la Unidad de Transparencia Comercial que tiene como principales objetivos identificar y eliminar prácticas de fraude comercial y esquemas de lavado de dinero, basados en el comercio.³³ Los ilícitos que pretenden identificar son las exportaciones ficticias, realizadas con el objeto de solicitar indebidamente la devolución del IVA o para el blanqueo de capitales, simulación de retornos de mercancías importadas temporalmente, que se presume son comercializadas en el territorio nacional, cambios de fracciones arancelarias, con el objeto de evitar el pago de aranceles o la presentación de los permisos correspondientes, subvaluación y sobrevaloración de las mercancías y diferencias de valor, realizadas con el objeto de obtener algún beneficio en materia de impuestos internos, entre otras. Gracias a estas acciones fue posible detectar a los compradores de petróleo que era exportado desde México por particulares hacia Estados Unidos mediante una clasificación arancelaria diferente durante el 2009.

La expansión de los dos programas de carriles exclusivos FAST Exprés, el fortalecimiento de las acciones en materia de aplicación de las leyes para combatir con mayor efectividad y de manera conjunta el contrabando, el fraude aduanero y delitos relacionados para hacer de las aduanas un instrumento más eficaz y seguro; el aumento de la cooperación en materia de seguridad, especialmente en el caso de cargamentos de mercancías que por su naturaleza requieren controles especiales y el establecimiento de programas de

³³ Servicio de Administración Tributaria, "Se anuncia el inicio de operaciones en México de la Unidad de Transparencia Comercial", Comunicado de prensa No. 36/2008, puede ser consultado en www.sat.gob.mx, (página consultada el 02/07/2009).

reanudación de actividades comerciales aduaneras en casos de desastres o emergencias.

Las organizaciones criminales han aprendido a evitar los protocolos de seguridad y adoptar estrategias para manipular redes financieras, sistemas de transporte y tecnologías de la información. Es por ello que este plan tiene como misión desorganizar y demantelar las redes criminales transnacionales que buscan explotar el flujo de bienes y servicios entre los dos países. También comprende la aplicación del combate a la introducción de productos prohibidos y la cooperación para la disuasión del terrorismo.

Una de las detecciones más importantes logradas este año gracias a la cooperación entre aduanas, en este caso en coordinación con las autoridades de Colombia y de la Oficina de Migración y Aduanas de Estados Unidos en colaboración con elementos de la Secretaría de Marina, Armada de México, de la Delegación Estatal y de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República Mexicana, fue el decomiso de más de cinco millones de dólares en efectivo que pretendían ser exportados hacia Colombia a través de la Aduana de Manzanillo, mismos que fueron detectados gracias al aviso que dieron las autoridades colombianas al gobierno mexicano, por lo que de inmediato se realizó la inspección de dos contenedores, en la aduana de Manzanillo, los cuales, de acuerdo con la documentación que amparaba la mercancía de su interior, contenían sacos con Sulfato de Amonio. Al realizar la inspección física de la mercancía se encontró que dentro de algunos sacos había paquetes en forma de cubo, los cuales contenían billetes en denominaciones de 20 y 50 dólares americanos, dando hasta el momento un total de siete millones de dólares.³⁴ El cargamento, que pretendía ser exportado a Colombia, quedó resguardado por elementos de la Sexta Región Naval Secretaría de Marina, Armada de México.

³⁴ "Son asegurados millones de dólares en la Aduana de Manzanillo", Servicio de Administración Tributaria, Comunicado de prensa 90/2009, en ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf (página consultada el 12/09/2009).

Cabe mencionar que días antes, se habían decomisado más de 11 mdd en efectivo en Buenaventura Colombia,³⁵ procedentes del puerto de Manzanillo en México, que venían ocultos en las mismas condiciones que los decomisados días posteriores en nuestro país.

Pese al uso de las tecnologías de Rayos X y Rayos Gamma para la revisión en los contenidos de los embarques, actos como este revelan que el uso de la tecnología no intrusiva no es la única solución al problema del contrabando y de los fraudes e infracciones en aduana, por lo que México debe avanzar en la transparencia de los operadores en aduana, buscando alternativas que le permitan disminuir los sobornos y la corrupción del personal policial y operativo de las aduanas.

3.7. Intercambio de información con otras instituciones nacionales relacionadas con el comercio exterior.

Se han llevado a cabo acciones coordinadas entre dependencias federales como la Procuraduría General de la República y las secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Gobernación y Marina; así como autoridades estatales y municipales.

En ocasiones el atender a alguno de los actores provoca el perjuicio de otros, lo que hace más compleja la toma de decisiones y resta agilidad al momento de compartir información o coordinar esfuerzos con otras instituciones o personas de la cadena de mando dentro de las mismas instituciones ya que deben de cumplir con una serie de procedimientos operativos y administrativos que provocan lentitud al momento de responder a circunstancias de presunción de contrabando que contrasta con las innovaciones organizativas de los traficantes e intermediarios del comercio ilícito, por lo que es necesario aumentar el intercambio de información comercial entre los actores que participan en las operaciones de comercio exterior y los diferentes objetivos que cada uno de ellos requiere le sea atendido, ya que la función y respuesta

³⁵ "Dólares tenían como destino empresa caleña", por Diario Virtual El País, en http://www.elpais.com.co/paisonline/ediciones_anteriores/ediciones.php?p=/historico/sep112009/PRI, (página consultada el 12/09/2009).

de las aduanas deba ser equilibrada y atendida con la mayor eficiencia y eficacia posibles.

3.8. Reducción de barreras arancelarias.

Como se señalo en el capitulo 1, los aranceles representan una barrera para el libre tránsito de mercancías, ya que mientras mayores impuestos se apliquen a una mercancía, mayor será el riesgo de contrabando en cualquiera de sus modalidades, para evadir el pago de impuestos y cuotas compensatorias, o bien con los requerimientos técnicos según la clasificación arancelaria.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha señalado que las tarifas promedio utilizadas por México continúan siendo superiores a los niveles prevalecientes por la OCDE y en muchas economías de ingresos medios que no pertenecen a la Organización, este incremento en las tarifas limita la oportunidad para que empresas legalmente establecidas en México tengan acceso a insumos competitivos al incrementar los costos de transacción para el sector privado y aumenta las posibilidades de corrupción y fraudes en las fronteras, dando origen a la subvaloración de mercancías,³⁶ por lo que el gobierno mexicano ha intentado ir reduciendo gradualmente sus tarifas arancelarias mediante decretos que adicionan y modifican las tarifas de los impuestos generales de importación, como en el 2008 con el objeto de facilitar la clasificación de los vehículos usados que se pueden importar en forma definitiva, así como la administración de los permisos de importación para los vehículos usados que estén sujetos a dicho requisito, y el caso del aceite para cubrir el déficit en la producción de semillas oleaginosas, por lo que depende tanto de las importaciones de éstas como de aceites oleaginosos,³⁷ cuyos aranceles propician un mayor precio al consumidor y registran un incremento en precio mayor al del nivel general de precios, en deterioro del bienestar del consumidor y de la competitividad de las empresas nacionales.

³⁶ OCDE, "Estudios Económicos de México, 2007", puede ser consultado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/20/39439673.pdf> (página consultada el 02/05/2009).

³⁷ Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. (Publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2008). Puede ser consultado en: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p487/D116.pdf> (página consultada el 03/07/2009).

El interés de México en adoptar las propuestas establecidas por la OCDE para la reducción de aranceles, se torna difícil ante la situación económica mundial, ya que varios países han adoptado nuevamente las estrategias de subvención de precios e incremento en los impuestos y derechos de importación para reactivar sus economías y para evitar un deterioro mayor de la misma,³⁸ por lo que no sería conveniente para México iniciar con una política de reducción de aranceles.

La tecnología por si sola no funciona a menos que las personas y sus organizaciones las utilicen con responsabilidad. Si el personal de alto rango que opera las aduanas no cambia su manera de proceder como lo han evidenciado los casos de pseudoefedrina, de petróleo mediante pedimentos legales con cambio de descripción arancelaria y la reciente salida de dinero en efectivo ocultos en Sulfato de Amonio, las nuevas tecnologías no serán más que un derroche con la ilusión de que son la salvación contra el contrabando cuando en realidad siguen existiendo nuevas y enormes vulnerabilidades.

Si bien es cierto que el uso de nuevas tecnologías más avanzada en la detección del comercio ilícito en las aduanas del país ha facilitado y simplificado el trabajo de revisión en aduana, la complicidad de autoridades aduanales continua siendo un impedimento para el combate efectivo al contrabando y emerge la necesidad de incrementar el intercambio de información con otras naciones para que la transparencia en las operaciones mediante la sustitución de los documentos por las bases de datos o los certificados electrónicos y se convierten en una herramientas de cooperación en la detección de ilícitos aduaneros representan una alternativa para reducir la corrupción entre los funcionarios de las aduanas.

La alta demanda de productos de la economía informal es un mercado atractivo para que los contrabandistas regresen al contrabando bronco vía marítima por el ahorro de impuestos internos directos e indirectos, creando una ventaja del

³⁸ Vargas Menchaca, José Manuel, "Mecanismos de defensa ante el proteccionismo de algunos países", Revista Eje del comercio exterior aduanas, año 8, no. 3, julio-agosto 2009, p. 26-27.

importador contrabandista con relación a los importadores legales y regulares que conforman y acatan los ordenamientos jurídicos en el mercado formal.

4. El intercambio de información comercial como medida precautoria del contrabando en México

Este capítulo plantea la necesidad del intercambio de información comercial para detectar los riesgos en aduana y propone la cooperación internacional en materia de intercambio de información comercial por vía electrónica mediante la digitalización de los documentos como medida precautoria del contrabando, así mismo plantea las dificultades de llevar a cabo la integración de bases de datos en materia de comercio internacional en el proyecto de una aduana sin documentos, como lo sugieren la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas en el modelo de aduana siglo XIX, que debe ser tomado en cuenta en el actual proceso del Plan de Modernización Aduanal, a fin de reducir los obstáculos técnicos en el combate al contrabando como lo es la falta de cooperación de los países involucrados durante las investigaciones. Además, se presenta la necesidad de mejorar aspectos internos en México en los niveles micro, macro y meso entre los diferentes actores involucrados en el comercio exterior, a fin de continuar con el desarrollo de una cultura exportadora que inicia con una cadena de producción de calidad encaminada a incrementar las exportaciones del sector productivo nacional, que contribuya a reducir el contrabando en México.

Ante la crisis económica internacional y los problemas de seguridad en México, la labor de las aduanas es una pieza clave para el comercio exterior a fin de que las actividades económicas desarrolladas legalmente en el país puedan prosperar, a la vez que se convierten en un dique de contención para las actividades ilegales como el contrabando en cualquiera de sus formas; pero ¿como lograr el equilibrio entre el combate al contrabando, los ilícitos presentados en aduana y la seguridad en las operaciones sin interrumpir la facilitación y simplificación del despacho de mercancías?, parece que estos requerimientos contrastan unos con otros ya que mientras más se intenta controlar y regular el comercio exterior, más se retrasa el flujo de las mercancías.

Para disminuir esta disyuntiva, los organismos internacionales, como la Organización Mundial de Aduanas, consideran que la automatización de

procesos y la creación de sistemas informáticos, son herramientas que agilizan el tiempo para controlar y facilitar, esto es, que mediante la digitalización de los documentos, se puede eliminar el papeleo que acompaña a los trámites para la importación y exportación, ya que permite intercambiar documentos en medios digitalizados entre las aduanas, los cuales serían colocados en una base de datos administrada por los administradores de las aduanas de cada Estado; debido a que conforme ha crecido el intercambio comercial, las aduanas han tenido que ir mejorando sus operaciones a fin de adecuarse a las nuevas necesidades para hacer frente al incremento en el volumen de operaciones, creando sistemas automatizados, reglamentación y restricciones de acuerdo a los intereses de cada nación, formando sus propios criterios y estableciendo diferentes formas de operar en cada aduana, pero con escasa colaboración con las aduanas de otras naciones, dando como consecuencia que lo que está prohibido o limitado en una nación pueda tener un criterio diferente del otro lado de sus propias fronteras, dando margen para la presencia del contrabando como un mecanismo para facilitar el despacho aduanero de manera ilícita, en virtud de que esta carencia de coordinación entre las aduanas de diferentes gobiernos ha creado un ambiente confuso para los usuarios de los servicios de las aduanas de naciones diferentes a la que pertenecen, la cual ha sido utilizada por los interesados en hacer negocios violando las reglamentaciones establecidas, dificultando la tarea judicial de investigación, comprobación y sanción de procesos vinculados al contrabando y tráfico ilícito de mercancías, al tener que depender de la buena voluntad de los gobiernos implicados para la integración de la información requerida durante la investigación.

Por lo que hoy en día es de vital importancia contar con herramientas de bases de datos estandarizadas que armonicen los procesos en aduana vinculados al comercio internacional y que faciliten la detección de la vulnerabilidad en la cadena de suministro internacional.

El contar con instrumentos de intercambio de información uniformes facilita la forma de comercialización de mercancías y contribuye al desarrollo de un comercio internacional más seguro, al agilizar las exportaciones e importaciones con elevados niveles de seguridad y permite contar con

herramientas para detectar en tiempo real los movimientos de tránsito y transbordo en la procedencia de las mercancías e identificar la veracidad de la información presentada en aduanas respecto al valor, país de origen, mercancía declarada y existencia del proveedor en el puerto de salida mediante la correlación de datos, ya que al ser digitalizados, no da margen para la falsificación o alteración de documentos.

La ventaja de emplear tecnologías de información electrónicas estandarizadas en un entorno más sencillo y sin papeleo en aduana, como lo propone la Organización Mundial de Aduanas, para propósitos de despacho y control aduanero es que los funcionarios aduaneros autorizados pueden acceder a la información contenida en bases de datos de otros organismos de prevención y represión.

Pero la cooperación internacional en materia aduanal, no solo debe abarcar el intercambio de información o la conformación de bases de datos corriendo bajo la misma plataforma de un sistema operativo informático, sino la capacitación de operadores de aduanas, de justicia y asistencia técnica utilizando criterios conjuntos, según el modelo de aduana electrónica.

Cabe mencionar, que hasta la fecha los sistemas informáticos aduaneros y los enfoques relativos a la aplicación de las normas y regímenes aduaneros varían de un Estado a otro. Los operadores transfronterizos están sujetos a condiciones distintas de acceso electrónico a la aduana, además de ello, existen divergencias en los requisitos exigidos y las comunicaciones electrónicas entre las administraciones aduaneras.

Al respecto, en un esfuerzo por unificar criterios entre México y Estados Unidos, en junio del 2009 se creó la Unidad de Transparencia Comercial,¹ en forma conjunta por los gobiernos de México, a través de la Administración General de Aduanas, y el gobierno de Estados Unidos, mediante el Servicio de Migración y Control de Aduanas, como parte del acuerdo bilateral en materia

¹ Servicio de Administración Tributaria, "Se anuncia el inicio de operaciones en México de la Unidad de Transparencia Comercial", Comunicado de prensa No. 36/2008.

aduanal del 2008, la cual constituye la primer herramienta tecnológica para detectar irregularidades en las operaciones de comercio exterior entre ambos países, mediante el intercambio y análisis de información aduanera entre ambos países a fin de identificar posibles patrones irregulares dentro del comercio bilateral como exportaciones ficticias realizadas con el objeto de solicitar indebidamente devoluciones de impuestos o para justificar pagos del extranjero relacionados con el lavado de dinero, simulación de retornos de mercancía importada temporalmente que se presume haber sido comercializada en territorio nacional, cambio de fracciones arancelarias, subvaluación o sobrevaloración de mercancías, con lo cual fortalece las capacidades de las autoridades aduaneras en la detección de ilícitos relacionados con el contrabando y el uso del flujo comercial de mercancías legales entre ambos países para trasladar recursos provenientes de actividades ilícitas transnacionales.

4.1 El modelo de aduana del siglo XXI de la Organización Mundial de Aduanas

Los nuevos retos del siglo XXI como facilitación, control y seguridad aduanal, demandan un nuevo concepto de la cooperación entre aduanas ante la necesidad de colaborar en tiempo real entre administradores de aduana para facilitar el tráfico legal e incrementar los controles en aduana² y que solo es posible si se cuenta con aduanas eficaces y con suficientes recursos económicos, humanos y legislativos para instalar la tecnología de la información en materia de intercambio de información basados en análisis de riesgos.

Para lo cual, la Organización Mundial de Aduanas creó un marco de estándares que den seguridad y faciliten el comercio global en las estrategias de facilitación, control y seguridad en las operaciones de comercio internacional, las cuales están contempladas en la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999.

² Organización Mundial de Aduanas, *Customs in the 21st century*, puede ser consultado en www.wco.org (página consultada el 09/02/2009).

Parte de esos retos, es la creación de una red aduanera global, con la participación de los sectores públicos y privados, que sirva de soporte al sistema de comercio internacional. "...La implementación de una red internacional aduanal llamada "e-customs" que facilite los trámites de despacho aduanal y permita la consulta de los flujos de información en tiempo real, reduciendo la documentación escrita..."³ es la propuesta de la Organización Mundial de Aduanas.

La utilización de documentos impresos en los regímenes aduaneros requiere ser cambiada a interfaces y bases de datos comunes, la Organización Mundial de Aduanas puede intervenir para crear un entorno simplificado y sin soporte de papel en las aduanas y garantizar la interoperatividad de los sistemas informáticos existentes.

En la actualidad, las autoridades aduaneras deben hacer frente, en la ejecución de sus tareas, a los nuevos retos derivados de las exigencias contraídas por el aumento en el volumen de mercancías que cruzan las fronteras, sin perder de vista la necesidad de reducir los costos y el tiempo de despacho aduanero y los graves problemas de control relativos al medio ambiente, la sanidad y la seguridad. Ya que si bien la función tradicional de las autoridades aduaneras consistía en percibir los derechos de aduana y los impuestos sobre los productos, así como el IVA y los impuestos especiales de importación, la aduana de hoy en día desempeña un papel importante en el control y la gestión del comercio internacional, el control de pasajeros y mercancías y la protección contra las actividades peligrosas e ilegales como el contrabando.

El contar con trámites aduaneros sencillos, previsibles y uniformes garantizará la transparencia en las operaciones y disminuirá el uso de vicios ocultos como las infracciones aduaneras por el uso indebido de documentos dado que las

³ Conferencia "CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security", Seminario de Seguridad en la Cadena de Suministro Internacional de la Organización Mundial de Aduanas, 2002.

administraciones aduaneras facilitarían las operaciones comerciales. Para llevar a cabo esta tarea, es indispensable que los operadores de aduana cuenten con un marco regulatorio comunitario uniforme y unas prácticas aduaneras similares, de manera que la situación sea la misma para todos. Con objeto de que las empresas no pierdan tiempo al introducir sus productos en el mercado interior, es necesario un punto de entrada único para las declaraciones y demás trámites aduaneros relacionados con los requisitos de importación y exportación. Por último, procede disminuir la carga de los controles y hace falta una legislación coherente para facilitar el comercio, reducir los errores e intensificar el respeto de las leyes, por lo que se propone incrementar la eficacia de los procedimientos y los controles simplificando la legislación aduanera y mejorando la utilización del instrumento electrónico en los trámites aduaneros.

Para disminuir los riesgos de vulnerabilidad de la cadena de suministro y que la seguridad este garantizada en la circulación de mercancías, las administraciones aduaneras y los administraciones de otros servicios vinculados con la seguridad del comercio exterior, como la policía, agentes aduanales, prestadores de servicios y las autoridades sanitarias deben poder compartir en tiempo real la información relativa a los riesgos, de ese modo, las autoridades aduaneras pueden decidir qué envíos han de someterse a una inspección física en la frontera. A tal efecto, debe simplificarse la legislación aduanal y utilizarse la tecnología informática para acabar con las dificultades ocasionadas por la diferencia de procedimientos nacionales.

Al modernizar y simplificar la normativa aduanera, se reducirán los costos y el tiempo de entrega para las empresas y aumentará la seguridad jurídica de los importadores legales, quienes no tendrán que continuar padeciendo la aplicación de nuevos instrumentos de regulación, derivados de las acciones contra aquellos que cometen contrabando técnico o documentado.

Con el fin de racionalizar los procedimientos comerciales, una vez armonizada y normalizada la información, la interfaz aduanera debe presentarse a los operadores de la misma manera en todos los Estados. Las autoridades aduaneras deben estar conectadas para poder actuar conjuntamente como una

autoridad aduanera única. Es fundamental que los operadores tengan acceso al despacho de aduana y a los sistemas de información a partir de un punto de entrada único.⁴ Además, los operadores han de poder enviar las solicitudes de cooperación o notificaciones a la aduana directamente por vía electrónica desde su sistema informático y por medio de una interfaz armonizada.

4.2 Convención Internacional de Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999).

Para hacer frente al incremento en los flujos comerciales a nivel internacional las naciones tuvieron que adecuar los procedimientos aduanales de despacho y estandarización de procedimientos en las prácticas aduaneras, lo que motivó a revisar los métodos y procedimientos aduaneros tradicionales, surgiendo así la necesidad de actualizar el Convenio de Kyoto de 1974,⁵ a fin de incorporar tecnologías y prácticas aduaneras simplificadas apoyadas con el uso de nuevas tecnologías informáticas y de interface, dando origen a la Versión Revisada en 1999,⁶ que tiene como objetivo servir de prototipo en los procedimientos aduanales actuales de las partes contratantes para eliminar las divergencias entre los regímenes y prácticas aduaneras, asegurar normas de control de riesgos y armonizar los procedimientos.

Esta versión entró en vigor en febrero del 2006 y ha sido ratificada por más de cincuenta países, sin que hasta la fecha México ni algún otro país latinoamericano lo haya ratificado,⁷ a pesar de que sus principales socios comerciales de México hayan adoptado ya la versión revisada en sus procedimientos aduanales.

Cabe señalar que la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999 está dirigido a la facilitación de las operaciones aduaneras, pero también contiene los procedimientos para infracciones arancelarias y el uso de la tecnología de

⁴ Bill Nolle, "The WCO data model: an enabler for coordinated border management", Revista WCO News, No. 59, Junio 2009, pp. 28-29.

⁵ Véase 1.3.2. de la presente tesis.

⁶ Esta Versión puede ser consultada en <http://www.wcoomd.org/kybodycontent.htm>, (página consultada el 12/08/2008).

⁷ El listado de países adheridos a la versión revisada del Convenio de Kyoto, puede ser revisada en: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/PG0165E1.pdf> (página consultada el 15/09/2009)

la información digitalizada y análisis de riesgos, muchas de las estipulaciones han sido tomadas de facto en México, por lo que para efectos de esta investigación, dicho Convenio solo se analiza de manera general, prestando especial atención al capítulo 7 que se refiere a la aplicación de tecnologías de la información y al Anexo Especifico H referente a las infracciones aduaneras, en virtud de que el objetivo central de esta investigación se basa en buscar herramientas que apoyen al gobierno mexicano en la prevención, investigación y sanción de actividades ilícitas relacionadas con el contrabando mediante la cooperación internacional. Sin embargo, considero que es importante retomar este convenio en la legislación aduanera mexicana en virtud de que el comercio mexicano requiere utilizar los mismos estándares de tramitación aduanal para su expansión a nivel internacional, ya que como lo reitero en el capítulo 2 de la presente investigación, una de las razones que contribuyen al contrabando técnico es la de enfrentarse a diferentes modos de contratación, precios, compañías transportistas, normatividad, medidas fitosanitarias, tasas arancelarias, impuestos aduanales, fletes, tipos de seguros, localización de bodegas y rutas de tráfico, que pueden en algún momento disminuir la competitividad de la empresa al entorpecer los plazos de entrega y elevar los costos, por lo que tomar medidas paralelas a las estipulaciones de buenas prácticas en el comercio internacional, como el contrabando y los fraudes aduaneros, representa una alternativa para evadir las disposiciones de la nación contratante y en este convenio además de formalidades aduaneras, también se considera la importancia del uso de la tecnología y la utilización de bases de datos para la detección de ilícitos, mediante el cruce de información, lo que representa una herramienta para la investigación de los casos donde se presuma cometido el contrabando, así como la sustitución de los trámites mediante documentos escritos por los documentos digitales que puede ser aprovechado por las naciones contratantes de dicho convenio para prevenir los casos de falsificación de certificados de origen, facturas comerciales, sub o sobrevaloración, etc.

La Versión Revisada del Convenio de Kyoto consta de un Anexo General que es el texto o cuerpo del Convenio, 10 capítulos y 31 Anexos Específicos que contienen normas para la simplificación y armonización de los regímenes

aduaneros y de procedimientos o formalidades aduaneras. El Anexo General es obligatorio para todas las partes contratantes y no acepta reservas respecto a las definiciones o a otras disposiciones señaladas en el mismo, ni a las definiciones y normas de los Anexos Específicos; no obstante, cada Parte Contratante es libre de aceptar todos o solamente algunos Anexos Específicos o Capítulos según sus propias necesidades.

El Anexo general (Capítulo 1) establece las directivas generales del convenio, señala los principios de simplificación, armonización y modernización a través del uso de técnicas de control y automatización para promover la facilitación de los movimientos de mercancías y de pasajeros, mejorar la eficiencia y la eficacia de las medidas destinadas al cumplimiento de la legislación y del control aduanero, derivados de la rapidez de los cambios ocurridos en la globalización del comercio internacional. Para lo cual recomienda los principios que debe seguir una Aduana Moderna:

- 1) estandarización y simplificación de procedimientos, mediante el uso de sistemas automatizados;
- 2) desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero, a través de técnicas de manejo de riesgo, incluyendo análisis y selección de controles de riesgo;
- 3) máximo uso de la tecnología de la información, con en uso de información previa de arribo de embarques y de transferencias electrónicas de fondos y la cooperación con otras autoridades y organismos internacionales;
- 4) complementación entre las aduanas y el comercio internacional para dar transparencia y seguridad a los procedimientos mediante la actualización coordinada con otros actores del comercio internacional tanto nacionales como internacionales, publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones que estén disponibles a todos los usuarios y proveer un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanal;

- 5) Reconoce que el Convenio no constituye un impedimento para que las legislaciones nacionales regulen y establezcan restricciones respecto a mercancías sujetas a control aduanero.

El Anexo General consta de 10 capítulos que contienen disposiciones para cualquier régimen:

- 1) El capítulo 1 habla de los principios generales del Convenio;
- 2) El capítulo 2 establece las definiciones a utilizar como Norma, Norma transitoria, práctica recomendada y legislación nacional, entre otras; sobresale, a diferencia de los procedimientos actuales, la definición de Declarante: toda persona que realiza una declaración de mercancías en cuyo nombre se realiza la declaración mencionada y Tercero: cualquier persona que actuando a nombre de otra persona, trate directamente con la aduana con relación a la importación, exportación, movimiento o almacenaje de mercancías, ya que resta importancia a la figura del agente aduanal como intermediario entre la aduana y el tramitador;
- 3) El capítulo 3 consta de 11 partes para la simplificación y armonización de los procesos de despacho aduanero como: creación de oficinas aduaneras y horarios en base a los volúmenes de tráfico, de mercancías y de viajeros que ingresan al territorio por cualquier medio de transporte, derechos y responsabilidades del declarante, declaración de mercancías, presentación y registro de la declaración de mercancías, rectificación o retiro de la declaración de mercancías, verificación de la declaración de mercancías, procedimientos especiales para personas autorizadas, reconocimiento de las mercancías y extracción de muestras, errores y omisiones, despacho de mercancías, abandono o destrucción de mercancías;
- 4) El capítulo 4 se refiere a los derechos e impuestos en aduana a través del empleo de procesos automatizados y la tecnología de la Información para reducir el volumen de documentos de papel y con ello otorgar a los importadores un servicio más rápido y eficiente;
- 5) El capítulo 5 establece que la legislación nacional enumerará las garantías para mercancías con precios estimados y especificará las formas en que éstas deban presentarse.

- 6) El capítulo 6 establece que todas las mercancías, incluyendo a los medios de transporte que entren o salgan del territorio aduanero, serán sometidos al control aduanero, aún cuando no estén sujetos al pago de derechos o impuestos. El control aduanero se limitará al mínimo necesario a fin de asegurar el cumplimiento de la ley aduanera y se utilizará la gestión de riesgo para designar a las personas y las mercancías que deben ser reconocidas incluyendo los medios de transporte. Aún cuando esta ley no se encuentra expresa en la legislación aduanera, actualmente el gobierno mexicano realiza prácticas de análisis de riesgo mediante el segundo reconocimiento a mercancías sensibles, como las de los sectores textil y del calzado.
- 7) El capítulo 7 señala la aplicación de las tecnologías de la información y comercio electrónico para respaldar y facilitar el control aduanero y evaluar las empresas en el caso de que con el uso de los sistemas de control de riesgo mediante el uso de tecnología de información detectar a las empresas que tengan incidencia en las operaciones aduaneras. El sistema de información puede contener la información generada por los propios exportadores, pero puede ser compartida con las aduanas de otros países para conocer con anticipación el tipo, clase, naturaleza, descripción, cantidad, valor, país de origen y procedencia de las mercancías que pretendan introducirse al país, con lo cual se complementa la aplicación del análisis de riesgo en la aduana.
- 8) El capítulo 8 respecto a la relación que debe tener la aduana con terceros, establece que la legislación nacional determinará bajo que condiciones una persona podrá actuar por y en nombre de otra con respecto a la aduana y determinará las responsabilidades de los terceros respecto de la aduana en lo que se refiere a derechos, impuestos e irregularidades.
- 9) El capítulo 9 indica que la administración de aduanas de cada nación tomará las medidas pertinentes para que toda la información relativa a su ámbito de acción y que sea de utilidad para los usuarios y vigilará que ésta se encuentre fácilmente disponible para toda persona interesada y utilizará la tecnología de la información para facilitar dicho suministro.

10) El capítulo 10 se refiere a los recursos en materia aduanera, esto es, que toda persona que se encuentre directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana, dispondrá del derecho de interponer un recurso y el demandante tendrá el derecho de recurrir ante una autoridad judicial.

Los Anexos Específicos cubren regímenes y prácticas aduaneras individuales, como depósito temporal de mercancías, zonas francas, devolución de impuestos, infracciones y reglas de origen. Una vez aceptado un anexo específico la parte contratante quedara obligada a las prácticas recomendadas establecidas en el mismo.

Sobresale en este convenio que la legislación nacional determinará las condiciones en las que una persona queda autorizada para actuar como declarante y también que cualquier persona tiene derecho a disponer de las mercancías, ya sea el transportista, agente aduanal, el consignatario, destinatario o cualquier poseedor legitimado y que no se puede negar al propietario la posibilidad de encomendar la declaración a un tercero mediante la cesión de derechos para la disposición de la mercancía y no obligatoriamente a uno determinado, como puede ser el agente aduanal.

4.2.1. Incorporación del Convenio de Kyoto al orden jurídico nacional de México

La dinámica del comercio exterior y la modernización de las aduanas en México para cumplir con sus actividades de control y fluidez en el proceso logístico, aunado a los problemas de introducción y salida ilegal de mercancías y el uso del tráfico legal por parte de miembros de la delincuencia organizada para sus propios fines, hacen necesario que el gobierno federal y las autoridades aduaneras en conjunto con los sectores productivos del país, busquen consolidar el equilibrio armónico entre la facilitación y el control y la fiscalización de las mercancías sin caer en el tortuguismo, por lo que las

herramientas electrónicas contenidas en el Convenio constituyen hoy en día una premisa en la dinámica del comercio exterior mexicano.

México ha tomado ya varias de las estipulaciones de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999 y las ha aplicado en el Plan de Modernización Aduanal, por lo que no sería sorprendente que para finalizar dicha modernización, se reforme la Ley Aduanal en base a los criterios que falta por incluir de dicho convenio y además debe incluir al contrabando y al fraude aduanero como tales en la sección de infracciones aduanales.

4.2.2. Adopción del anexo específico H, referente a las infracciones aduaneras.

El Anexo específico H define a las infracciones aduaneras como toda violación o intento de violación de la legislación aduanera,⁸ las cuales serán establecidas por la legislación aduanal, por lo que considero conveniente incorporar al contrabando y al fraude aduanero en la legislación aduanal de México, así mismo, dicho anexo establece que solo llevará a cabo la investigación de instalaciones cuando existan razones fundadas para sospechar que se está cometiendo contrabando u otras infracciones aduaneras consideradas graves. Además marca el procedimiento a seguir para constatar una infracción aduanera, consignará tanto los datos de las infracciones aduaneras como las medidas tomadas en una relación de la infracción o en un informe administrativo, retendrá mercancías y medios de transporte solamente cuando sean pasibles de ser confiscados o decomisados o puedan ser solicitados a fin de ser presentados como prueba en una etapa posterior del procedimiento y que cuando una infracción aduanera implique únicamente a una parte del envío, solamente se retendrá o detendrá dicha parte, a condición que se asegure a la Aduana que la otra parte del envío no haya servido directa o indirectamente a que se cometiera la infracción. Proporcionará a la persona interesada un documento en el cual se indicará la descripción y la cantidad de mercancías y el medio de transporte retenido o detenido, el motivo de la retención o de la detención y la naturaleza de la infracción.

⁸ Anexo Especifico H de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999, p. 93, puede ser consultado en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitio.nsf/kyoto>, (página consultada el 01/10/2009)

La Aduana debe liberar a las mercancías retenidas o detenidas contra presentación de garantía suficiente a condición que las mercancías no se encuentren sujetas a ninguna prohibición o restricción ni que su presentación sea necesaria como elemento de prueba en una etapa posterior del procedimiento.

La Aduana debería liberar a los medios de transporte retenidos que hubieran sido utilizados para cometer la infracción aduanera cuando se demuestre que: el medio de transporte no hubiera sido construido, acondicionado, adaptado o equipado de ninguna manera a efectos de disimular mercancías y no sea necesario presentar el medio de transporte como elemento de prueba en una etapa posterior del procedimiento y cuando corresponda, será posible presentar una garantía suficiente.

Solamente se confiscará medios de transporte cuando el propietario, el operador o la persona a cargo, en momento que se llevaron a cabo los hechos, hubiera participado de alguna manera en la infracción aduanera o que tuviera conocimiento o que no hubiera tomado todas las medidas necesarias a fin de evitar que se cometiera la infracción, o el medio de transporte hubiera sido especialmente construido, acondicionado, adaptado o equipado para disimular mercancías en su interior, o no sea posible devolver al medio de transporte especialmente acondicionado su estado original.

Excepto que las mercancías retenidas o detenidas sean susceptibles de un pronto deterioro o que por su naturaleza no se puedan conservar en la Aduana, las mismas no deberían ser vendidas ni se debería disponer de ellas por parte de la Aduana hasta que la Aduana se pronuncie definitivamente sobre su confiscación o hasta que se haya consentido su abandono a beneficio del Tesoro público.

La legislación nacional determinará los poderes de la Aduana con respecto al arresto de personas y establecerá las condiciones del mismo, especialmente el período luego del cual el arresto se someterá a una resolución de la autoridad judicial.

La Aduana tomará todas las medidas necesarias a fin de asegurar que, cuando corresponda y tan pronto como se constate una infracción aduanera se inicie su cancelación administrativa y se informe a la persona interesada sobre los plazos y las condiciones de cancelación, las vías de apelación y los plazos para dichas apelaciones.

Cuando durante el desaduanamiento de las mercancías se constatará una infracción aduanera menor, la misma debería poder ser cancelada en la oficina aduanera que la constató, cuando un viajero haya cometido una infracción aduanera menor debería ser posible que la infracción fuera cancelada sin demora en la oficina aduanera donde fuera constatada.

La legislación nacional establecerá las multas aplicables a cada categoría de infracción aduanera que pueda ser cancelada administrativamente y designará a las oficinas aduaneras competentes para su aplicación.

La severidad o el monto de las multas aplicadas en la cancelación administrativa de una infracción aduanera dependerán de la gravedad o de la importancia de la infracción cometida y de los antecedentes de la persona involucrada con respecto a su relación con la Aduana.

Cuando se proporcione datos falsos en una declaración de mercancías y el declarante pueda demostrar que se tomaron todos los pasos razonables a fin de proporcionar una información correcta y exacta, la Aduana tomará este factor en cuenta cuando considere la eventual imposición de una multa.

Cuando se cometa una infracción aduanera como consecuencia de un hecho de fuerza mayor o por otras circunstancias fuera del control de la persona interesada y no hubiere fraude o negligencia o intento de fraude de su parte, no se aplicará ninguna multa a condición que los hechos sean debidamente probados a satisfacción de la Aduana.

Las mercancías que hubieran sido retenidas o detenidas o lo producido por la venta de dichas mercancías luego de la deducción de derechos e impuestos y otros gastos incurridos, serán entregadas a la persona con derecho a recibirlo tan pronto como sea posible luego que se hubiera cancelado la infracción aduanera; o cuando esto no sea posible, se mantendrán a su disposición por un determinado período, a condición que las mercancías no hubieran sido confiscadas o abandonadas a beneficio del tesoro público como resultado de la cancelación.

Toda persona implicada en una infracción aduanera y que sea objeto de una cancelación administrativa tendrá derecho a apelar ante una autoridad independiente de la Aduana excepto que hubiere optado por aceptar la cancelación por acuerdo de voluntades.

México tiene la apremiante necesidad de adaptarse y adecuarse a los nuevos sistemas electrónicos de intercambio de información comercial, particularmente en lo que se refiere a elevar la eficiencia de los sistemas de control fronterizo y reducir la corrupción de los agentes participantes en la exportación, importación y tránsito de mercancía con fines ilícitos, basado en dos pilares: la prevención y la reacción, este último dirigido a las medidas operativas para combatir el contrabando en cualquiera de sus formas, con los recursos económicos, financieros y legislativos que esto implica, y México, que actualmente lleva a cabo el programa de modernización aduanal, encuentra esa plataforma al conjugar con la oportunidad histórica del apoyo bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y los recursos financieros otorgados por el Banco Mundial para la modernización tecnológica en aduana, aunado al interés de la Organización Mundial de Aduanas por crear modelos informáticos estandarizados, para dar inicio a una nueva forma de cooperación y consulta internacional por medios electrónicos, especialmente con las aduanas de las naciones con las que tiene frontera, para detectar patrones de conductas irregulares y atender los ilícitos presentados en aduana de manera más eficiente, que coadyuven a los implementos electrónicos de revisión con alta tecnología para la detección de actividades que pongan en riesgo las buenas prácticas de actividades vinculadas con el comercio internacional.

4.3. Otras formas de combatir el contrabando.

El combate al contrabando no debe depender solo de medidas llevadas a cabo en aduana, para un efectivo combate al contrabando, es necesaria la colaboración de los diferentes actores involucrados en el comercio exterior de México, ya que las aduanas protegen del contrabando en fronteras, pero no pueden combatir o perseguir a los contrabandistas fuera de los límites de su jurisdicción sin la participación oficial o activa de las autoridades competentes del otro país involucrado y de los sectores involucrados dentro de la propia nación mexicana, por lo que el contrabando se debe combatir especialmente en tres momentos: 1) en la cadena logística, para detectar los puntos que le sirven de enlace al contrabandista entre los actores involucrados durante el proceso de envío y recepción, a través de la coordinación internacional entre aduanas por medios remotos, con apego al respeto de los convenios internacionales, 2) en la aduana, creando sistemas que permitan la administración de riesgos, con la utilización de tecnologías de inspección y la transparencia en las operaciones que impidan que personal de las aduanas apoye y colabore en las operaciones del contrabando, 3) en el mercado interno, esto es, en operaciones post despacho, con la colaboración de otros actores del sector nacional como cámaras de comercio, para detectar la competencia con vicios ocultos en el mercado nacional; los cuerpos judiciales, mediante la aplicación de operativos carreteros y con las Secretarías de Estado como la de Salud, Medio Ambiente, Economía y de Hacienda que desarrollen bases de datos interestatales para reducir el riesgo del contrabando en el mercado nacional.

México debe mejorar en varios aspectos internos si realmente quiere prevenir y atacar el contrabando y no solo contenerlo en aduana, como hasta ahora lo ha venido haciendo y de esta manera crear mejores condiciones para adoptar el Convenio de Kyoto en la simplificación y facilitación del comercio exterior, para que el contrabando no se convierta en un problema de seguridad que limite la

agilidad en los procesos del comercio legítimo, ya que si se combate al contrabando, México podrá adoptar en mejores condiciones la facilitación electrónica.

Cabe recordar, como se analizó en el capítulo 1, que el contrabando en México se da en base a varios factores: geográficos, por vínculos con la delincuencia organizada que intenta vulnerar la cadena del comercio exterior, comprometiendo la seguridad nacional, así como los procesos de importación y exportación, pero también por factores económicos como proteccionismo y desequilibrio en la balanza comercial, tratándose de la comercialización de mercancías legalmente permitidas.

En lo que respecta a los factores económicos, el contrabando técnico registrado en aduanas viene a ser el reflejo de la falta de competitividad e impulso en el sector industrial de México, así como de la excesiva burocracia y corrupción en los puestos de gobierno, que hace que sea más fácil introducir su mercancía evadiendo el pago de las altas tasas arancelarias y falsificando o alterando documentos o pagando “cuotas extraoficiales” para no tener que cumplir con los excesivos requisitos para la obtención de registros sanitarios o permisos de importación y la tardanza en el trámite de los mismos, fomentando condiciones desiguales frente a los productores nacionales y a los comercializadores que por la vía legal se tienen que enfrentar a toda una serie de papeleos y gastos para el cumplimiento de las regulaciones establecidas y sufren las consecuencias cada vez que el gobierno impone nuevas restricciones a consecuencia de la detección de un delito en aduana para mitigar el efecto del oportunismo ante la presencia de conductas ilícitas., como en el caso de la pseudoefedrina en el 2007 que causó que la Secretaría de Salud estableciera que se tenían que renovar todos los registros sanitarios de los dispositivos médicos.

4.3.1. Ventanilla Única de trámites relacionados con el comercio exterior.

El crear canales de comunicación entre los diferentes actores del comercio exterior a nivel nacional es una tarea necesaria para prevenir que se cometa el contrabando con motivo de incumplimiento a las disposiciones oficiales, y a este respecto el proyecto de “Ventanilla Única”, propuesto por la Secretaria de Economía con el objetivo de un sistema de información, amparado en la tecnología, que agilice y automatice las operaciones de tramitación de los procesos de exportación, simplificaría los procedimientos actuales para garantizar la continuidad, seguridad, rapidez y eficiencia del proceso de exportación. Dotará de una infraestructura informática tecnológica a todas las instituciones involucradas en el proceso, lo cual reducirá a un solo paso los diferentes trámites que deben ser completados en la actualidad.

La Ventanilla Única de Comercio Exterior se convertirá en una herramienta ágil y confiable en beneficio del sector exportador y representa una alternativa viable para la unificación de criterios, requisitos y procedimientos de importación, exportación y tránsito, y que a través de este mecanismo se pretende crear un entorno electrónico y sin papel, en el que se pueda verificar las patentes, cartas cupos, pedimentos, registros autorizados y esta aunado al actual Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA), mediante el cual se busca crear una plataforma informática que permita el cruce de información con los registros del sistema de administración tributaria para combatir el mal uso del registro federal de contribuyentes en operaciones de comercio exterior que permitan la falsificación de datos en el pedimento, constatar el pago de los impuestos en aduana. En esta ventanilla estarán concentrados los trámites de dependencias como la Secretaria de Economía, de Salud, del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Defensa Nacional y de Energía⁹ y permitirá realizar todos los trámites sin la necesidad de cambiar de una institución a otra. Por lo que constituye un complemento entre las aduanas y el comercio internacional

⁹ “Comenzará a operar en aduanas ventanilla única en 2010”, por Luis Alberto Zanela, en http://www.t21.com.mx/news/news_display.php?story_id=11230 (página consultada el 08/10/2009).

para dar transparencia y seguridad a los procedimientos mediante la actualización coordinada con otros actores del comercio internacional tanto nacionales como internacionales, publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones que estén disponibles a todos los usuarios.

4.3.2. Dispositivos electrónicos de identificación de origen

Es necesario crear dispositivos electrónicos que ayuden a identificar un producto y confirmar su autenticidad, registrar su origen, fecha de fabricación, precio, clasificación arancelaria de origen y descripción de la mercancía, así se trate de algún alfiler hasta herramientas y maquinas de trabajo y que estos sean colocados en el empaque de los mismos desde la propia fabrica, con esto se reduciría la falsificación y alteración de documentación presentada ya sea a través de medios digitales o en papel.

Así mismo, al igual que los padrones de importadores, de marcas, patentes, etc., se debe contar con registros a nivel nacional e internacional de fabricantes, el cual sea único para que ese registro sea irrepetible, que funcione como un certificado digital, que este integrado a las bases de datos de las aduanas, con eso se garantizará que no haya empresas inexistentes reportadas como proveedor o importador de la mercancía, especialmente en los casos vinculados al tráfico ilícito, además sería de apoyo en el combate a la importación de mercancía falsa o piratería, ya que el contar con un comercio electrónico, sistematizado y digitalizado, es posible que se comparta esta información con el importador y el exportador para abrir la posibilidad de que un producto que pretenda ser comercializado bajo el nombre de alguna marca o empresa, se mande aviso al fabricante y verifique si los declarantes son distribuidores de su mercancía y en caso negativo, poder rastrear quien lo fabrico e investigar quien lo vendió y de que puerto salió.

4.3.3. Impulsar la competitividad a nivel nacional.

México, además de la burocracia y la corrupción, tiene un severo problema de competitividad, entendida esta como la interacción dinámica a nivel económico y social de un sistema nacional, en el que las empresas, que buscan eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez y la colaboración mutua entre el Estado para establecer sólidos patrones jurídicos, políticos, económicos, educativos y tecnológicos, que fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad con la meta de competir en los mercados internacionales con ética y responsabilidad social,¹⁰ ya que el gobierno mexicano no ha promovido la iniciativa para forjar emprendedores que tomen el riesgo de innovar y desarrollar productos que se comercialicen primeramente en el sector nacional y posteriormente a nivel internacional, ya que según el "Reporte de competitividad de México 2009" del World Economic Forum, México aparece en el lugar 60 de los 134 países examinados en el índice de competitividad,¹¹ e indica que en México aún persisten una serie de debilidades en temas como la calidad de sus instituciones públicas, el mercado laboral y de bienes de consumo, el nivel de educación y el potencial de innovación.

La falta de competitividad conlleva a que los comercializadores estén buscando proveer al mercado nacional con productos de importación que por su diseño y precio resultan más baratos y en mejores condiciones que producir en México, ya que como consumidor lo primero que llama su atención es el diseño y no la marca, ni el país que lo fabrico, pero si se están importando tantos volúmenes de mercancía, quiere decir que existe un amplio campo de posibilidades y oportunidades de producir artículos de consumo a nivel nacional, para lo cual se requiere mayor cultura empresarial, esto es, el desarrollo de sistemas, diseños e innovaciones basados en estándares de calidad aceptados internacionalmente y el desarrollo de cadenas productivas.

¹⁰ Jaramillo, Carlos, *Competitividad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 2-3.

¹⁰ Gómez, Guillermo, "La competitividad, talón de Aquiles de México", *Revista Aduanas*, Año 8, No. 3, p.p. 11-13.

La dificultad para la cooperación gubernamental debido a los cambios en las administraciones aduanales y de los gobiernos locales, estatales y nacionales, implica que en cada cambio de administración, los nuevos administradores “redescubran” la frontera y el problema del contrabando, dando lugar a la falta de continuidad de las políticas, las cuales son rebasadas por la velocidad con la que ocurre el contrabando, por lo que es necesario crear conciencia política para el desarrollo industrial y que las políticas implementadas no se conviertan en una traba tributaria, energética o administrativa, especialmente si consideramos las altas tasas fiscales a las que se enfrenta el empresario mexicano, llámense Impuesto Sobre la Renta del 30%, Impuesto empresarial a Tasa Única, que inició en el 2008 a una tasa del 17% y cada año se incrementa en un .5%, Impuesto al valor agregado de 16%, tarifas del IMSS e INFONAVIT, pago del 2% sobre nómina e Impuesto sobre la renta por salarios de un promedio de 10% mensual sobre el salario pagado al trabajador,¹² además del pago de utilidades, aguinaldos, entre otros, que sumados a las elevadas tarifas eléctricas, combustibles, de comunicaciones, de renta y otros servicios que requiere el sector empresarial para llevar a cabo sus funciones, más las nuevas disposiciones de trámites fiscales de la actual administración gubernamental, terminan por estrangular el desarrollo industrial para aquellas micro y pequeñas empresas y no permiten el desarrollo de nuevos sectores y conyeva al incremento de la delincuencia organizada, por lo que el gobierno de México y el sector privado deben participar en una agenda para la competitividad y políticas relacionadas con este tema, que sean capaces de asegurar un crecimiento económico sostenible al contar con una estructura que brinde mayor seguridad económica y laboral a la población.

La alta demanda de productos de la economía informal como la piratería, es un mercado atractivo para crear una ventaja del importador contrabandista con relación a los importadores legales y los fabricantes nacionales, por lo que la política de producción en México debe mejorar, basados en diseños innovadores para alcanzar las metas económicas y comerciales, al tiempo que

¹² Impuestos tomados en base a la Miscelánea Fiscal para el 2010, misma que puede ser consultada en www.sat.gob.mx (página consultada el 04/01/2010)

debe ser respetuosa con el medio ambiente, es decir, ecológicamente sostenible sin el deterioro del patrimonio natural, que promueva el uso y eficiencia de energía y utilice fuentes de energía nuevas y renovables, debe ser incluyente con toda la sociedad, en particular con los segmentos de mayor pobreza y el área rural y debe basarse en el respeto del marco normativo existente e incorporar normas de calidad aceptadas a nivel internacional.

La competitividad se convierte en este entorno en una premisa de desarrollo económico en México, en el que la participación entre el gobierno mexicano y todos los actores involucrados tanto a nivel empresarial, educativo y de gobierno deben conjuntar esfuerzos a fin de equilibrar la balanza comercial entre importaciones y exportaciones.

4.4. El papel del internacionalista en el desarrollo de la cultura exportadora mexicana para el combate al contrabando.

Ante la falta de competitividad del país, los mexicanos debemos y tenemos la obligación de establecer condiciones que propicien el desarrollo de nuestro país, avanzando en el desarrollo de culturas de investigación, innovación, diseño y calidad, que son herramientas necesarias para crear condiciones ventajosas de producción en el mercado nacional en el camino para crear una cultura exportadora, que inicia no solo en las plantas productivas, sino en el sector educativo del país, ya que en el mercado internacional no solo compiten empresas, sino compiten además sistemas productivos y esquemas institucionales en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, el sector público y privado, entre otros.

El internacionalista no puede ser un ente aislado de este proceso, el internacionalista mexicano tiene una gran encomienda, ya que desde esa visión multidisciplinaria que ofrecen las Relaciones Internacionales, es el encargado de abrir las fronteras entre el sector nacional y el internacional mediante el uso de la negociación para establecer contactos internacionales y lograr el conocimiento de los mercados internacionales, ser un asesor entre los diferentes emprendedores para acceder a la información y establecer guías

para mejorar la gestión de negocios y quitar esa barrera que representa para el empresario nacional el aventurarse a nuevos mercados internacionales por no saber o temer el enfrentarse a otro idioma, otras formas de contratación, comercialización, trámites y marcos jurídicos, que permita al empresario mexicano adecuarse a las reglas de la competencia internacional en materia ambiental, laboral y de producción que genere las capacidades de una empresa, un sector y del país para participar en mercados extranjeros y mantener esa participación en el mercado internacional.

Así mismo, como conocedor y defensor del derecho internacional, debe promover y continuar con los esfuerzos internacionales de automatización y estandarización de procedimientos en materia aduanal, a fin de que la cooperación internacional no vayan un paso atrás con respecto a la evolución del comercio ilícito que ha creado nuevos conceptos como piratería digital o ciber delincuencia y trazan una frontera entre lo que constituye prácticas innovadoras positivas para la sociedad y otras que son dañinas para la población en general, pero incluso cuando dos países acuerden considerar el contrabando como delito, es posible que le concedan distinta importancia política, lo que se traduce en diferencias en las sanciones impuestas y para los traficantes significa mayores oportunidades de operar al margen de cualquier consideración moral, aprovechando las diferencias tributarias, medioambientales, industriales, etc., ya que el crear herramientas de intercambio de información ayudará a detectar la incidencia de que el contrabando lesione al comercio legítimo al cerrar el paso de la utilización de los canales legales para llevar actos encaminados a obtener un lucro sin respetar las naciones, el interés por la raza humana, el medio ambiente, la salud y la seguridad de sus habitantes.

Contar con instrumentos internacionales que funcionen y sean vinculantes, ayudará a clarificar los métodos en contra del contrabando y del tráfico ilícito en general, ya que si el contrabando es una actividad a nivel internacional, los mecanismos para su combate también deben serlo, apoyados en los avances tecnológicos para reforzar la cooperación internacional en la investigación del contrabando. El mecanismo de solución de diferencias es una herramienta

efectiva y esencial para atender preocupaciones del gobierno y de nuestros sectores productivo y exportador, en especial cuando otros países han adoptado medidas que afecten nuestros intereses comerciales, ya que si no se ataca a los factores que originan el contrabando, el comercio legítimo seguirá padeciendo de las consecuencias de este tráfico ilícito.

Conclusiones

El contrabando se da a consecuencia de factores nacionales internos legislativos y económicos principalmente en países que no han desarrollado una cultura exportadora que lo obliga a elevar las tasas arancelarias, a sobrerregular los trámites y requisitos necesarios para la importación y demás medidas internas encaminadas a la protección de la industria nacional pero no al desarrollo competitivo de ésta.

Ha surgido un mercado mundial de bienes y servicios ilegales que coexiste con el mercado de aquellos de carácter legal, que permite distinguir dos aristas dentro del contrabando y el fraude aduanero: el que se lleva a cabo por razones meramente comerciales a fin de obtener una ventaja sobre sus competidores, con mercancía permitida por la legislación aduanera y el perpetrado por organizaciones vinculadas con la delincuencia y el crimen organizado a fin de expandir su área de operación sin respetar las fronteras para la introducción de mercancías ilícitas. Mientras que el sector comercial por su parte, al llevar a cabo estas prácticas busca reducir tiempos y costos al enfrentarse con trámites tardados para la obtención de un registro o un permiso de importación, reducir el pago de impuestos y gastos de importación, mediante el cambio de clasificación arancelaria, falsificación de certificados de origen, declaración de un monto inferior al real de las transacciones en la factura comercial.

El objetivo de definir el concepto de contrabando para identificarlo y diferenciarlo de otro tipo de prácticas desleales e ilícitos en el comercio internacional y el de conocer que medidas han llevado a cabo otros países y organismos internacionales para el combate al contrabando, a fin de buscar herramientas para un mejor ataque al contrabando en México, fue cubierto en el capítulo 1, ya que el contrabando no es exclusivo de México, se da en cualquier parte del mundo y sus condiciones varían de acuerdo al momento histórico legislación existente, recursos naturales, política económica, estrategia comercial, etc., pero depende del interés que cada nación manifieste

para combatirlo y para participar en la detección e investigación de estas prácticas.

Aún cuando México ha firmado convenios bilaterales con aduanas de otros países, no cuenta con la capacidad jurídica para llevar a cabo investigaciones en el interior de los países de origen de los perpetradores de éste tipo de prácticas para recaudar las pruebas testimoniales requeridas para la sanción del contrabando en cualquiera de sus modalidades, por lo que solo en aduana es donde encuentra los elementos para la detección de irregularidades en los trámites de importación.

Identificar los diferentes métodos utilizados para el contrabando de mercancías en aduana a fin de establecer criterios para su detección y detectar los puntos vulnerables en la cadena de intercambio comercial que permitan llevar a cabo la falsificación y alteración de los documentos presentados en aduana fue uno de los objetivos cubiertos en el capítulo 2, ya que como se analizó, existen puntos vulnerables en la cadena logística de suministro internacional que permiten llevar a cabo los fraudes antes de llegar a la aduana de destino, debido a que no se cuenta con sistemas informáticos de intercambio de información comercial entre las diferentes aduanas, el conocer los métodos utilizados para el contrabando en aduanas son necesarios para plantear estrategias de combate al contrabando.

La vulnerabilidad en la cadena logística permite a los interesados en romper alguna ley, dotarse de las herramientas legales para llevar a cabo la documentación de su contrabando y que este sea despachado de manera aparentemente legal por la vía aduanera, pero con vicios ocultos como la falsificación de documentos y la mercancía oculta en contenedores de mercancía de curso legal, lo que sugiere que los contrabandistas de las últimas décadas han logrado especializarse en la logística internacional, al pasar del contrabando que intentaba cruzar por puntos diferentes a los controles aduaneros, a un contrabando documentado, pero a fin de cuentas tráfico ilícito por ser destinado al incumplimiento de alguna regulación en materia aduanal, creando cadenas de corrupción institucionalizada al estar en complicidad con algunos funcionarios aduaneros, las autoridades no pescan a los responsables,

sino sólo a los choferes, que generalmente son los más ignorantes del esquema fraudulento, que el contrabandista seguirá valiéndose de estos métodos mientras no existan mecanismos que permitan la comprobación de estos actos para la detención, proceso y sentencia para el verdadero responsable de cometer estos actos, lo que representa una forma más de hacer negocios mediante el pago de “derechos extraoficiales” con tal de obtener un beneficio lucrativo y en ocasiones financiando otras actividades ilícitas que van desde el ambulante hasta el narcotráfico. Por lo que la cooperación internacional en materia de intercambio de información se convierte en una herramienta esencial para trabajar en forma conjunta contra el contrabando en ambos lados de la frontera, para disminuir el tráfico de armas y de todas aquellas mercancías que dañe las buenas prácticas del comercio internacional.

Los objetivos de señalar la función de aduana en la detección de prácticas relacionadas con el contrabando y conocer las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano en materia de combate al contrabando, a fin de destacar su rol en la prevención e investigación del contrabando fueron cubiertos en el capítulo 3, donde se puso de manifiesto la dificultad para lograr la cooperación gubernamental debido a los cambios en las administraciones aduanales y de los gobiernos locales, estatales y nacionales, lo que implica que en cada cambio de administración, los nuevos administradores redescubran la frontera y el problema del contrabando, dando lugar a la falta de continuidad de las políticas, las cuales son rebasadas por la velocidad con la que ocurre el contrabando.

La hipótesis inicial de que el Plan de Modernización de Aduanas en México, debe incluir el desarrollo de sistemas de bases de datos que faciliten la identificación de los usuarios de las aduanas y de las transacciones de carga de importación, exportación o tránsito por cualquier medio de transporte, a fin de detectar aquellos agentes económicos que constituyan un riesgo o amenaza a algún sector nacional y faciliten la investigación y en su caso la comprobación de actos relacionados con infracciones aduaneras y el contrabando, fue desarrollada en los capítulos 3 y 4, en los que se presenta la necesidad de la

cooperación internacional como herramienta efectiva en la detección, investigación y sanción de actos relacionados con el contrabando. Asimismo, las autoridades aduaneras mexicanas deben participar de manera más activa en el desarrollo de sistemas informáticos de intercambio de información a través de la Organización Mundial de Aduanas, para lo cual es necesario que se creen las condiciones legislativas y operativas para la adhesión de México al Convenio de Kyoto revisado y adoptar el anexo H, el cual establece la cooperación internacional en materia de fraude aduanero, entre ellos el contrabando, a fin de participar activamente en el desarrollo internacional de sistemas informáticos de intercambio de información en el tráfico internacional y de tecnología que permitan a México contar con bases de datos para el análisis de riesgos que ayuden a rastrear el origen de las mercancías e instrumentos para detectar, comprobar y en su caso prevenir el contrabando en aduanas. Si se aplican estas alternativas, México contará con instrumentos que faciliten la cooperación de los gobiernos involucrados y disminuir los casos de documentación del contrabando en la cadena de suministro que conlleven a la mayor captación de ingresos fiscales para continuar con el desarrollo de programas de gobierno y reducirá la introducción de bienes con riesgos sanitarios al poder rastrear la procedencia las mercancías en aduana y permitirá a los bienes elaborados por la industria nacional competir en igualdad de condiciones en su propio territorio y contribuirá a la disminución en los casos de irregularidades entre los funcionarios de aduanas derivadas del incumplimiento de las disposiciones normativas en materia de comercio internacional, ya que es necesario avanzar en el desarrollo de sistemas informáticos de intercambio de información, para contar con bases de datos confiables que conlleven a la detección de contrabando y fraude comercial para el logro de un comercio internacional más seguro.

México tiene la apremiante necesidad de adaptarse y adecuarse a los nuevos sistemas electrónicos de intercambio de información comercial y en este sexenio donde actualmente se lleva el programa de modernización aduanal que se conjuga con la oportunidad histórica del apoyo bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y los recursos financieros otorgados por el Banco Mundial para la modernización tecnológica en aduana, aunado al

interés de la Organización Mundial de Aduanas por crear modelos informáticos estandarizados, para dar inicio a una nueva forma de cooperación y consulta internacional por medios electrónicos, especialmente con las aduanas de los naciones con las que tiene frontera, para detectar patrones de conductas irregulares y atender los ilícitos presentados en aduana de manera más eficiente, que coadyuven a los implementos electrónicos de revisión con alta tecnología para la detección de actividades que pongan en riesgo las buenas prácticas de actividades vinculadas con el comercio internacional, particularmente en lo que se refiere a elevar la eficiencia de los sistemas de control fronterizo y de corrupción de los agentes participantes en la exportación, importación y tránsito de mercancía con fines ilícitos, basado en dos pilares: la prevención y la reacción, este último dirigido a las medidas operativas para combatir el contrabando en cualquiera de sus formas.

Al interior, México debe lograr la armonía entre los diferentes actores involucrados en el comercio exterior a fin de desarrollar una cultura empresarial de calidad, basada en el desarrollo de la industria nacional, encaminada al logro de una cultura exportadora, dirigida no solo al sector industrial, sino difundida entre la población estudiantil a fin de reducir el temor de enfrentarse con nuevas formas de distribución internacional y reducir los déficit en la balanza comercial, ya que una de las condiciones con las que se enfrentan muchos emprendedores es que cuentan con capital pero no saben que fabricar o en que invertir, o ya producen pero lo limitan solo al mercado interno porque no cuentan con ese vinculo que los impulse a acercarse a los canales de distribución internacional; sin embargo, las naciones asiáticas han demostrado que se puede vender todo lo que nos rodea.

Para el logro de una cultura exportadora es necesario identificar factores internos que limitan el desarrollo de la industria nacional como altas tasas fiscales, elevados precios en las tarifas eléctricas y de energéticos, falta del desarrollo de una cultura empresarial emprendedora, cultura de ilegalidad, etc., en este entorno, el internacionalista no puede ser un ente aislado. El internacionalista mexicano tiene una gran encomienda, ya que desde esa visión multidisciplinaria que ofrecen las Relaciones Internacionales, es el

encargado de abrir las fronteras y superar las barreras entre el sector nacional y el internacional mediante el uso de la negociación para establecer contactos internacionales para lograr el conocimiento de los mercados internacionales y ser un asesor entre los diferentes emprendedores para acceder a la información y establecer guías para mejorar la gestión de negocios y quitar esa barrera que representa para el empresario nacional el aventurarse a nuevos mercados internacionales por no saber o temer el enfrentarse a otro idioma, otras formas de contratación, comercialización, trámites y marcos jurídicos, que permita al empresario mexicano adecuarse a las reglas de la competencia internacional en materia ambiental, laboral y de producción que genere las capacidades de una empresa, un sector y del país para participar en mercados extranjeros y mantener esa participación en el mercado internacional.

Asimismo, como conocedor y defensor del derecho internacional, el internacionalista debe promover y continuar con los esfuerzos internacionales de automatización y estandarización de procedimientos en materia aduanal, a fin de que la cooperación internacional no vayan un paso atrás con respecto a la evolución del comercio ilícito que ha creado nuevos conceptos como piratería digital o ciber delincuencia y trazan una frontera entre lo que constituye prácticas innovadoras positivas para la sociedad y otras que son dañinas para la población en general, pero incluso cuando dos países acuerden considerar el contrabando como delito, es posible que le concedan distinta importancia política, lo que se traduce en diferencias en las sanciones impuestas y para los traficantes significa mayores oportunidades de operar al margen de cualquier consideración moral, aprovechando las diferencias tributarias, medioambientales, industriales, etc.

Bibliografía

ADMINISTRACION GENERAL DE ADUANAS, *Plan Nacional de Modernización de Aduanas 2007-2012*, México, 132p.

ALBA Vega, Carlos, *Desarrollo y Política en la Frontera Norte*, Ed. UACJ, 2000, 218p.

CARBAJAL Contreras, Máximo, *Derecho Aduanero*, 13a. ed., Editorial Porrúa, 2005, México, 529p.

CARDENAS, Enrique, *La política económica en México 1950-1994*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 236p.

CUSGUEN Olarte, Eduardo, *Evasión y Contrabando*, 2ª. Ed. México, Editorial Leyer, 2006, 214p.

DAGDUG Kalife, Alfredo, *La prueba testimonial ante la delincuencia organizada*, México, coedición Ed. Porrúa-Universidad Anahuac, 2006, 764p.

DOUGLAS Long, *Logística Internacional*, Ed. Limusa, México, 2006, 354p.

DEVLIN, Robert, *El Impacto de China. Oportunidades y Retos para América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, EUA, 280p.

DUGUELBY, Bárbara, *La Selva Maya, conservación y desarrollo*, Ed. Siglo XXI, 1999, 475p.

GOMEZ García, Rafael. *La nueva visión del segundo reconocimiento*, Ed. ISEF, México, 2007, 239p.

GONZALEZ Espinoza, Mario, *Diversidad Biológica en Chiapas*, 2005, 484p.

HERNANDEZ de la Cruz, Arturo, *Estudio Práctico de los PAMAS*, Ed. ISEF, México, 2005, p.29.

HERNANDEZ Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 6ª. Ed., México, Ed. Porrúa, 2002, 1295p.

JARAMILLO , Carlos, *Competitividad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2003, 721p.

JIMENEZ, José Elías, *Marco conceptual de la cadena de suministro: Un nuevo enfoque logístico* "Secretaría de Comunicaciones y Transportes\Instituto Mexicano del Transporte. Publicación Técnica No. 215, México, 2002, 187p.

LEVY Vázquez, Carlos E. *Los internacionalistas frente a la mundialización de la información*, México, coedición Porrúa-UNAM, 2007, 294p.

MERCADO Alejandro, *Fronteras en América del Norte: Estudio Multidisciplinario*, Ed. UNAM, México, 2004, 534p.

MERCADO, Salvador, *Tráfico Internacional. Administración y Aplicaciones* 2a. edición, Ed. Limusa, México, 2008, 200p.

MILLAN González, Arturo, *contrabando como delito fiscal 2007 y la defraudación fiscal en que se incurre*, México, Ed. Ediciones fiscales ISEF, 2005, 116p.

NAHIM, Moisés, *Ilícito, como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, España, Ed. Debate, 2006, 442p.

ROHDE Ponce, Andrés, *Derecho aduanero mexicano*, México, Editorial ISEF, 2002, 543p.

ROEMER, Andrés, *terrorismo y delincuencia organizada*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, 225p.

TREJO VARGAS, Pedro, *Aduanas, régimen Jurídico y facilitación*, México, Ed. Porrúa, 2008, 260p.

WALKER, Bernecker, *Contrabando: Ilegalidad y Corrupción en el México del Siglo XX*, México, Universidad Iberoamericana, 2003, 213p.

WITKER VELAZQUEZ, Jorge, *Derecho Tributario Aduanero*, México, UNAM, 1999, 505p.

WITKER VELAZQUEZ Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, ed. Mc Graw Hill de México, 7ª.edición, 2008, 735p.

Ley Aduanera y Reglamento 2009, Ediciones Fiscales ISEF, 2009

Hemerografía

Administración Central de Investigación Aduanera. "La AGA remite informe jurídico contable a la PFF por afectación al Fisco superior a 3.5 millones de pesos". Semanario Informativo de la Administración General de Aduanas. No. 138, Junio 2005, p.1

Arteaga, José Manuel. "Plan aduanero México-EU", Primera Plana. El Universal. México, p.1

González Vázquez, Lilia. "Ley aduanera, lista para fin de año", sección economía. El Economista. México, 26 de agosto del 2008, p.B4

Moncada, Jorge Francisco. "Continúan las sospechas". Revista Vertigo. Año VII, No. 334, Agosto 2007, p.26-29

Pérez, Ana Lilia. "Redes del Contrabando, de la aduana a las grandes tiendas". Revista Fortuna. Año 2, No. 30, Julio 2005, p.5

Posada García, Miriam. "México, cuarto lugar mundial en venta de piratería y contrabando". La Jornada. México, 04 de julio del 2007, p.29

Timoteo, Andrés. "Nuevos sistemas de vigilancia en las aduanas ante peligros de globalización". La Jornada. México, 26 de abril del 2007, p.26

Trejo Vargas, Pedro. "La privatización de los servicios (outsourcing) en la aduana moderna". Inbound Logistics México. No. 6, Volumen 1, México, julio 2005 p.26

Rodríguez-García J.F., Negrete Morales J., Santamaría, Muñoz D. *Análisis fundamental y técnico del tipo de cambio en México. El ciclo económico sobrevaluación devaluación. ¿Mito o realidad?*, Revista Hitos de Ciencias Económico Administrativas, México, Universidad Autónoma Juárez de Tabasco, 2005, pp. 9-10.

Arteaga, José Manuel, "Plan aduanero México-EU", Primera Plana. El Universal, México, p.1

Young, Richard, "Vulnerabilidades de la cadena de suministros: consideraciones para el caso de América Latina", Revista Latinoamericana de Administración, No. 35 Colombia, 2005, p.2

Erick Viveros "Rastrear funcionario desaparecido en Veracruz", El Universal, Sección Estados, 07 de Junio del 2009, p. 13

Marcelo Fuentes "Repunta salida de capitales dudosos" El Financiero, Sección Finanzas, 5 de junio del 2009, p.23

Dayna Meré "Ataja el SAT evasión de IVA", Reforma, Sección Negocios, 6 de abril del 2009, p. 7

“Desmantelan red de traficantes de hidrocarburos vinculados a los zetas” La Jornada, 31 de marzo del 2009, p.1

Administración Central de Investigación Aduanera, “La AGA remite informe jurídico contable a la PFF por afectación al fisco superior a 3.5. millones de pesos” Reporte semanal de la Administración de Imagen y Difusión Aduanera. Número 138, Administración General de Aduanas, 2005, México, p.1.

Millman Joel, “Las bandas de narcotraficantes asedian a los negocios de las multinacionales en México”, Reforma, México, sección Negocios, p. 10

Jesús Pérez “Ven difícil frenar tráfico de armas”, Reforma, 15 de abril del 2009, sección nacional, p. 5.

López, Mario. “Utilizan la inteligencia contra el contrabando”, Reforma, Sección Negocios, 9/05/2007, p.4

Zuñiga, Juan Antonio, “Decomisan en el AICM 630 kilogramos de cocaína precedente de Colombia”, La Jornada, Sección política, 13 de mayo de 2009, p.6

Vargas Menchaca, José Manuel, “Mecanismos de defensa ante el proteccionismo de algunos países”, Revista Aduanas, eje del comercio exterior, año 8, no. 3, julio-agosto 2009, p. 26-27.

Bill Nolle, “The WCO data model: an enabler for coordinated border management”, Revista WCO News, No. 59, Junio 2009, pp. 28-29.

Gómez , Guillermo, “La competitividad, talón de Aquiles de México”, Revista Aduanas, eje del comercio exterior, Año 8, No. 3, p.p. 11-13.

Edmonson, R. G. “If the Unthinkable Happens”, Journal of commerce, No. 39, USA, 2004, pp. 12-14.

Mesografía

“Neorealismo (relaciones Internacionales)”, [http://es.wikipedia.org/wiki/Neorealismo_\(Relaciones_Internacionales\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Neorealismo_(Relaciones_Internacionales)), (página consultada el 22/10/2008)

“The evolution of cooperation”, http://es.wikipedia.org/wiki/The_Evolution_of_Cooperation, (página consultada el 06/10/2008)

“U.S. Guns Behind Cartel Killings un Mexico”, Washington Post, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/article/2007/10/28/AR2007102801654_pf.html, (página consultada el 14/10/2008)

“Funcionarios de México y estados Unidos lanzan el Programa Armas Cruzadas”, Embajada de México, <http://www.usembassy-mexico.gov/boletines/sp080609armas.html>, (página consultada el 14/10/2008)

“Acciones de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, <http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-actionplan.shtml>, (página consultada el 06/10/2008)

“Responsabilities”, WCO, http://www.wcoomd.org/print/?id=62&url=http%3A//www.wcoomd.org/home_wco_topics_epoverviewb.htm, (página consultada el 08/09/2008)

“Denuncia Economía importaciones ilegales”, <http://www.impuestum.com/noticias/1576.html?PHPSESSID=4d2c735d2327703fd5f7cc6c8027efaa>, (página consultada el 07/04/2008)

“Hacia una mejor globalización”, Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/101603s.htm>, (página consultada el 22/08/2008)

“Nuevo concepto de aduana, promotor de desarrollo comercial”, El periódico de México, <http://elperiodicodemexico.com/nota.php?sec=Nacional-Economia&id=105750> (página consultada el 11/04/2008)

“Colima, paraíso del contrabando”, <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/85379.colima-paraíso-del-contrabando.html>, (consultado el 02/09/2008)

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, puede ser consultado a través de Internet en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=confianza-en-las-instituciones-publicas>

Fighting Corruption In Customs Administration: What Can We Learn From Recent Experiences, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/28/1899689.pdf>

“Lutte contre la contrebande en Mediterranee”, <http://www.diuane.gouv.fr/page.asp?id=3667&type=news>, (página consultada el 11/11/2008)

“Convenio de asistencia mutua con Francia, encaminado a la prevención, la investigación y la represión de los fraudes aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países (11 de marzo de 1983)” <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/Corrupcion/C4.pdf>, (página consultada el 17/04/2008)

“contrabando de armas:tuneles de Rafah, <http://www.embajada-israel.es/politica/Tuneles.html>, página consultada el 07/01/2008

¿Qué es la Organización Mundial de Comercio?”, en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact1_s.htm (página consultada el 01/11/2008)

Convenio Internacional sobre asociación mutua administrativa para prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduanales. Convenio de Nairobi de 1977. Puede ser consultado en www.wco.org (página consultada el 01/07/2008)

Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, de Noviembre del 2000 en Palermo, en <http://www.un.org/spanish/conferences/delintransnacional/events.html> (página consultada el 08/04/2008)

“Conflict Diamonds”, Organización de Naciones Unidas, <http://www.un.org/peace/africa/Diamond.html>, (página consultada el 06/09/2008).

“Transdniéster, un segundo kaliningrado ruso, Raúl Sánchez, <http://www.globalaffairs.es/Noticia-pdf-37.html> (página consultada el 03/01/2009)

“contrabando de armas: túneles de Rafah, <http://www.embajada-israel.es/politica/Tuneles.html>, (página consultada el 07/01/2008)

NOM-059-SEMARNAP-2001, para la protección ambiental de especies nativas en México de flora y fauna silvestres, categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio, lista de especies en riesgo, en <http://www.recercat.net/bitstream/2072/5324/1/PFCCarrilloAnnexLegislacionNOM-059.pdf> (página consultada el 10 de agosto del 2009)

“Contrabando en la frontera sur”, en www2.esmas.com/noticieros-televisa/internacional/007869/contrabando-armas-inco---(página consultada el 02/12/2008)

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Estudios Económicos de México, 2007*. Este artículo puede ser consultado en <http://www.oecd.org/dataoecd/44/20/39439673.pdf> (página consultada el 07/11/2008)

Lutte contre la contrebande en Mediterranee”, <http://www.diuane.gouv.fr/page.asp?id=3667&type=news>, (página consultada el 11/11/2008).

“Convenio de asistencia mutua con Francia, encaminado a la prevención, la investigación y la represión de los fraudes aduanales por las Administraciones de Aduanas de ambos países (11 de marzo de 1983)” <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/Corrupcion/C4.pdf>, (página consultada el 17/04/2008)

Plan Bilateral aduanero México-EUA en www.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/plestbi_20070814.pdf. (página consultada el 21/07/2008).

“Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012”, mismo que puede ser consultado en: www.aduanas.sat.gob.mx (página consultada el 07/08/2008)

Secretaría de la Función Pública, “Reducir la corrupción y mejorar la calidad de trámites y servicios en el sector aduanero, objetivos del convenio firmado con SFP y SHCP”, Comunicado de Prensa No. 035/2007, en www.sat.gob.mx (página consultada el 07/09/2007)

“Cambian contrabandistas rutas de acceso, los grupos de contrabando han empezado a modificar sus rutas de tránsito al País”, Cámara Nacional de la Industria del Vestido, http://www.cniv.org.mx/detalleNoticias.php?id_notas=113 (página consultada el 01/05/2009)

Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias de la Organización Mundial de Comercio, en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/sps_agreement_cbt_s/c1s3p1_s.htm (página consultada el 07/05/2009)

“Permisos previos”, <http://www.economia.gob.mx/?P=767><http://www.economia.gob.mx/?P=767> (página consultada el 18/05/2009)

“Radiografía de los autos chocolate en México”, por Oscar Hernández, en <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/investigaciones/469392.html>, (página consultada el 04/07/2008)

“Faltan normas a transporte”, <http://www.siem.gob.mx/siem2008/portal/notieventos/masnoticias.asp?id=3655> (página consultada el 12/03/2009)

“Provee EU ácido fenilacético a narcos para elaborar drogas: Medina Mora”, por Alfredo Méndez, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/17/index.php?section=politica&article=014n1pol>, (página consultada el 17/08/2009).

“Son asegurados millones de dólares en la Aduana de Manzanillo”, Servicio de Administración Tributaria, Comunicado de prensa 90/2009, en [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf](http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf) (página consultada el 12/09/2009).

“Embarga el SAT más de dos mil toneladas de acero”, Comunicado de Prensa 30/2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público” de fecha 21/04/2009 en www.sat.gob.mx (página consultada el 09/08/2009).

“Piratas: Parecen... pero no son”, Amadeo Segovia, http://www.profeco.gob.mx/encuesta/brujula/bruj_2006/bol19_piratas.asp (página consultada el 15/05/2009).

Servicio de Administración Tributaria, “Duro golpe al contrabando en Baja California”, comunicado de prensa No. 63/2008, 31 de agosto del 2008, en www.sat.gob.mx (página consultada el 01/09/2009).

“Estados Unidos entrega a México 2,4 millones de dólares por petróleo robado”, en http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGaPRrL5eU42nfvUZm_ZDzR2K8aw (página consultada el 11 de agosto del 2009).

“Sin freno el contrabando”, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/97171.sin-freno-el-contrabando.html> (página consultada el 25/07/2009)

“Frontera sur, fértil para el hampa” en www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/394139.frontera-sur-tierra-fertil-para-el-hamp... (página consultada el 03/07/2009).

EFE, “Zetas aprovechan puntos ciegos de frontera: Guatemala”, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/591450.html> (página consultada el 16/04/2009).

“Belice: nuevo paso de tráfico ilícito”, en www.t21.com.mx/comercio_t21/19.95.07/pdf/pg_2.pdf (página consultada el 03/04/2009)

“Contrabando, droga, dinero..., todo pasa por el puerto de Manzanillo”, por Pedro Zamora, en http://www.proceso.com.mx/noticias_articulo.php?articulo=58138 (página consultada el 29/04/2009)

“Aduanas puerta de la droga”, en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/278316.aduanas-puerta-de-la-droga.html> (página consultada el 30/05/2009)

“Puertos secos” en <http://unctad.org/en/docs/poldcd96.en.pdf> (página consultada el 30/04/2009)

“La Célula, recinto para el contrabando”, por Arturo Rueda, en www.laquintacolumna.com.mx/2007/abril/columnistas/colu_tiempos_188407.html (página consultada el 18/03/2009)

Sistema de Administración Tributario, “Informe tributario y de gestión 2009, segundo trimestre”, puede ser consultado en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/, (página consultada el 26/09/2009)

Informe estratégico del SAT, en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/estrategico.pdf (página consultada el 02/09/2009).

Sistema de Administración Tributario, “Informe de Gestión 2009”, en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/gestion.pdf (página consultada el 02/09/2009)

Informe Tributario de Gestión 2009, en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/pdf. (página consultada el 27/09/2009).

“Importando-exportando”, por la Administración General de Aduanas, puede ser consultado en http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/importando_exportando/142_10136.html (página consultada el 19/04/2009).

Administración General de Aduanas, “Folleto del Plan de Modernización Aduanal 2007-2012”, en www.aduanas.sat.gob.mx, (página consultada el 03/05/2008)

Sistema de Administración Tributaria, Informe estratégico del SAT. p.46, puede ser consultado en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2009t2/estrategico.pdf (página consultada el 02/09/2009).

Rapid Scan System, “Advance technologies” en <http://www.rapiscansystems.com> (página consultada el 07/03/2009)

Administración General de Aduanas, "Equipos para revisiones no intrusivas", puede ser consultado en http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/revisiones/default1.htm, (página consultada el 03/04/2009)

"Aduana de AICM retiene 500,000 dólares, por CNN, en <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/07/29/aduana-de-aicm-retiene-500000-dolares>, (página consultada el 30/07/2009).

Administración General de Aduanas "Sistema de Supervisión y Control Vehicular (Siave)", en http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/2008/sala_prensa/158_14391.html (página consultada el 02/10/2009).

"Anuncian básculas para autos en fronteras", www.siem.gob.mx/siem2008/portal/notieventos/masnoticias.asp?id=3778 (página consultada el 12/03/2009)

Administración General de Aduanas, "Revisiones no intrusivas con binomios", puede ser consultada en: http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/binomio/default.htm (página consultada el 07/05/2009).

Rascargo, "Powerful anti-smuggling solution", en http://www.diag-nose.com/contraband_smuggling.html (página consultada el 02/10/2009)

"Depuran las aduanas con el apoyo del Ejército Mexicano", por Carlos Figueroa y Rubén Villalpando, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/08/17/index.php?section=politica&article=013n1pol> (página consultada el 17/08/2009)

"Apoya el Banco Mundial la mejora del sistema de Aduanas en México", Comunicado de Prensa 31/2009, Secretaria de Hacienda y Crédito Público" de fecha 22/04/2009 en [www. sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx) (página consultada el 09/09/2009).

"El SAT combate frontalmente al contrabando", Comunicado de Prensa 27/2009, Secretaria de Hacienda y Crédito Público" de fecha 06/03/2009. Las actividades relacionadas con este operativo pueden ser consultadas en: www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/reporte_anual_2005/txt/txt33.swf (página consultada el 28/07/2009)

Esta iniciativa puede ser consultada en: 14th APEC Economic Leaders meeting (Ha Noi Declaration), en www.apec.org/apec/leaders_declarations/2006.html (página consultada el 11/08/2009).

La Ronda de Doha puede ser consultada en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm (página consultada el 20/08/2009)

Los resultados de las estrategias bilaterales de Seguridad Fronteriza del 2008 pueden ser consultadas en: http://www.informe.gob.mx/informe/pdf/1_9.pdf, (página consultada el 15/09/2009).

C-TPAT en http://www.supplychainsecurity.biz/manuals/index_esp.htm, (página consultada el 08/07/2009).

Administración General de Aduanas, "Programa Alianza para el Comercio Seguro", puede ser consultado en: <http://www.bascmexico.com/ponencias/pdfs/PRESENTACIONSAT.pdf> (página consultada el 10/09/2009).

Servicio de Administración Tributaria, "Se anuncia el inicio de operaciones en México de la Unidad de Transparencia Comercial", Comunicado de prensa No. 36/2008, puede ser consultado en www.sat.gob.mx, (página consultada el 02/07/2009).

"Son asegurados millones de dólares en la Aduana de Manzanillo", Servicio de Administración Tributaria, Comunicado de prensa 90/2009, en [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf](http://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2009_90.pdf) (página consultada el 12/09/2009).

"Dólares tenían como destino empresa caleña", por Diario Virtual El País, en http://www.elpais.com.co/paionline/ediciones_anteriores/ediciones.php?p=/historico/sep112009/PRI, (página consultada el 12/09/2009).

OCDE, "Estudios Económicos de México, 2007", puede ser consultado en: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/20/39439673.pdf> (página consultada el 02/05/2009).

Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. (Publicado en el DOF el 16 de diciembre de 2008). Puede ser consultado en: <http://www.economia.gob.mx/pics/p/p487/D116.pdf> (página consultada el 03/07/2009).

Servicio de Administración Tributaria, "Se anuncia el inicio de operaciones en México de la Unidad de Transparencia Comercial", Comunicado de prensa No. 36/2008 en www.sat.gob.mx, (página consultada el 08/09/2009).

Organización Mundial de Aduanas, *Customs in the 21st century*, puede ser consultado en www.wco.org (página consultada el 09/02/2009).

Conferencia "CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security", Seminario de Seguridad en la Cadena de Suministro Internacional de la Organización Mundial de Aduanas, 2002.

Versión Revisada del Convenio de Kyoto, puede ser consultada en <http://www.wcoomd.org/kybodycontent.htm>, (página consultada el 12/08/2008).

El listado de países adheridos a la versión revisada del Convenio de Kyoto, puede ser revisada en: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/PG0165E1.pdf> (página consultada el 15/09/2009)

Anexo Especifico H de la Versión Revisada del Convenio de Kyoto de 1999, p. 93, puede ser consultado en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/sitio.nsf/kyoto>, (página consultada el 01/10/2009)

"Comenzará a operar en aduanas ventanilla única en 2010", por Luis Alberto Zanela, en http://www.t21.com.mx/news/news_display.php?story_id=11230 (página consultada el 08/10/2009).