

LA ADUANA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL SIGLO XXI

José Othón RAMÍREZ GUTIÉRREZ

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Antecedentes*; III. *Semblanza de la aduana*; IV. *Aduana de clase mundial*; V. *La transformación*; VI. *El futuro*; VII. *Propuestas para una nueva aduana*; VIII. *Recomendaciones para la aduana mexicana*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho aduanero debe de manera fundamental considerar los problemas económicos, sociales y políticos de cada nación. Es necesario conocerlos desde su origen para explicar las instituciones que conforman a esta hermosa rama, no basta realizar un inventario metódico y razonado de las disposiciones aplicables al intercambio de las mercancías, porque de esa manera se olvida recorrer la historia y así tener un conocimiento claro de los hechos que han permitido avanzar y de aquello que se debe desechar, para así tener un contexto objetivo de la realidad.

II. ANTECEDENTES

1. *Integración latinoamericana*

América Latina desde los años cincuenta ha llevado a cabo proyectos de integración bajo diversos esquemas que no han tenido un feliz término; otros se acumulan a proyectos más ambiciosos.¹

¹ Kaplan, Marcos, “La integración internacional de América Latina: perspectiva histórico-estructural”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *El futuro de libre comercio del continente americano. Análisis y perspectivas*, México, UNAM, 1997, p. 30.

Actualmente, los procesos de integración regional dejaron de ser un simple tema teórico para concretarse en diversos tratados bilaterales y multilaterales.

En el campo aduanero se deben reconocer diversos escenarios a nivel internacional que permiten el desenvolvimiento de las técnicas aduaneras, primeramente mediante la Organización Mundial de Aduanas, en un segundo lugar por razón de la celebración de tratados regionales con fundamento en el artículo 24 del GATT.

En América Latina éstos son los más importantes:

1. El Mercado Común Centroamericano.²
2. La Comunidad y Mercado Común del Caribe.³
3. El Mercado Común Andino.⁴
4. El Sistema Económico Latinoamericano.⁵
5. La Asociación Latinoamericana de Integración.⁶

² Establecido mediante instrumento firmado el 13 de diciembre de 1960. Su entrada en vigor fue el 3 de junio de 1961. El Mercado Común Centroamericano fue la experiencia de integración regional más avanzada en América hasta que a fines de los años setenta vivió una profunda crisis resultado de los enfrentamientos políticos de la región y los factores económicos derivados de las condiciones recesivas del mercado mundial. Véase Pizarro, Roberto, "Renovación y dinamismo de la integración latinoamericana en los años noventa", *Estudios Internacionales*, vol. XXVIII, núm. 110, 1995, pp. 198-222.

³ El Caribbean Free Trade Agreement (Carifta) fue conformado en 1968, el objetivo principal era aumentar las oportunidades de empleo en las regiones. En 1973 sus miembros establecieron el Caricom. El acuerdo se firmó el 4 de julio de 1973, siendo sus miembros originales: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. El acuerdo entró en vigor el 1o. de agosto del 1973. Periodo efectivo: indefinido. Los países que actualmente la integran son: Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Trinidad y Tobago. El tratado tuvo como objetivo establecer una tarifa externa común, que no cumplió con las etapas para su aplicación, actualmente se aplica de manera discriminada.

⁴ El tratado de la comunidad andina fue suscrito el 10 de marzo de 1996, con la finalidad promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social. Entró en vigor en junio de 1998 y lo conforman: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

⁵ El Sistema Económico Latinoamericano, que surge a la vida en 1975, con el propósito de desarrollar proyectos de empresas regionales conjuntas a nivel latinoamericano y defender el mercado y los precios de las materias primas. México lo suscribió y se formalizó mediante la publicación del decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de abril de 1975. Véase Witker, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, 2a. ed., México, UNAM, 2002, p. 33.

⁶ Establecida por el Tratado de Montevideo, firmado el 12 de agosto de 1980. Entró en vigor el 18 de marzo de 1981. Sustituyó a la antigua ALALC, creada en 1960. El objetivo de

6. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte.⁷

7. El Mercado Común del Sur.⁸

8. El Área de Libre Comercio de las Américas.⁹

2. Proceso de integración de México

México tiene celebrados once tratados mediante los cuales se crean zonas de libre comercio:

1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁰

la ALADI es aumentar “el comercio bilateral entre los países miembros y terceros países mediante la suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales, con miras al eventual logro del libre comercio regional”. Los miembros de la ALADI son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. El Tratado de Montevideo admite mecanismos de integración flexibles mediante distintos tipos de acuerdos: los acuerdos de alcance sectorial y los de alcance parcial. En ocasiones, los acuerdos de alcance parcial son de más amplio alcance, en cuyo caso se denominan de complementación económica. Véase López-Ayllón, Sergio, “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 1, p. 214.

⁷ Firmado el 17 de diciembre de 1992. Entró en vigor lo. de enero de 1994. La zona de libre comercio incluye a México, Canadá y los Estados Unidos de América.

⁸ El 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción, creando el Mercado Común del Sur, Mercosur, que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos esos países. En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción —Protocolo de Ouro Preto—, en el cual se establece la estructura institucional del Mercosur y se le dota de personalidad jurídica internacional, lo integran: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

⁹ La figura más ambiciosa de integración de las Américas es la creación de esta zona de libre comercio. El ALCA es uno de los casi 20 temas que se abordan en las reuniones de las cumbres de las Américas donde participan los jefes de Estado y de gobierno de 34 países del continente americano.

El proyecto surge en la Cumbre de las Américas llevada a cabo en mayo de 1994, en donde los 34 mandatarios de los países de la región acordaron el establecimiento del ALCA, proponiendo ya desde ese momento que las negociaciones deberían concluirse en el año 2005.

Sus objetivos generales son el promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio, establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios, alcanzar un acuerdo balanceado y amplio, facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA.

¹⁰ Celebrado por México, Canadá y los Estados Unidos de América. En vigor a partir del 1o. de enero de 1994, se tratan temas como mercancías, propiedad intelectual, servi-

2. Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres.¹¹
3. Costa Rica.¹²
4. Bolivia.¹³
5. Nicaragua.¹⁴
6. Chile.¹⁵
7. Unión Europea.¹⁶

cios financieros, inversión, telecomunicaciones y solución de controversias entre otros; también forman parte dos acuerdos de cooperación, uno ambiental y otro laboral.

¹¹ El Tratado del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1o. de enero de 1995. El Tratado busca un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, reconociendo los sectores sensibles de cada país. Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana, animal y vegetal, del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países.

Con la inclusión de una cláusula de adhesión dentro del Tratado, se permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.

¹² El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica entró en vigor el 1o. de enero de 1995. Periodo efectivo, indefinido. Establece normas transparentes, promueve el comercio de bienes y servicios, facilita el desarrollo de inversiones y atiende las relaciones con una región estratégica para México, reconociendo los sectores sensibles de cada país. El calendario de desgravación pactado en este tratado establece que el 70% de las exportaciones mexicanas no agropecuarias a Costa Rica quedaron exentas de aranceles a partir de su entrada en vigor; 20% concluirá su desgravación el 1o. de enero de 1999 y el 10% restante el 1o. de enero del año 2004.

¹³ Entró en vigor el 1o. de enero de 1995. Con el Tratado, el 97% de las exportaciones mexicanas y el 99% de las importaciones quedaron libres de arancel. Países que lo integran: México y Bolivia.

¹⁴ Entró en vigor el 1o. de julio de 1998. Busca la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular del sector privado, en los esfuerzos orientados a profundizar las relaciones económicas entre las partes, desarrollar y potenciar al máximo las posibilidades de su presencia conjunta en los mercados internacionales.

¹⁵ Entró en vigor el 1o. de enero de 1992. En ocho años el comercio se multiplicó por siete. El 1o. de agosto de 1999, se amplió y profundizó la cobertura del tratado. Busca fortalecer el proceso de integración de América Latina, a fin de alcanzar los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980.

¹⁶ Acuerdo de asociación económica, concertación política entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros. Entró en vigor a partir del 26 de junio del 2000, se encuentra contenido en dos documentos: Decisión del Consejo Conjunto de dicho acuerdo y Decisión del Consejo Conjunto del acuerdo interno sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre México y la Comunidad Europea (decisión núm. 2/2000 del Consejo Conjunto).

8. Israel.¹⁷
9. Triángulo del Norte.¹⁸
10. Asociación Europea de Libre Comercio.¹⁹
11. Uruguay.²⁰

México es signatario de la ALADI y es una de las 34 naciones que están negociando el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas.²¹

México también forma parte de organismos de cooperación económica y política como son la APEC (Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático) y la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).²²

Se han dado asimismo el desarrollo de los procesos de integración en el mundo, así como la consolidación de dos organizaciones cuyos campos de acción están íntimamente relacionados con acuerdos y convenciones para promover el comercio internacional y estudiar y desarrollar las técnicas aduaneras como son la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).²³

¹⁷ Entró en vigor a partir del 28 de junio del 2000.

¹⁸ En la Reunión Cumbre de Tuxtla II, en 1996, se acuerda la negociación del tratado, al que los cuatro países arriban después de 18 rondas de negociaciones. Entra en vigor el 10 de enero del 2001. Las exportaciones mexicanas a estos países representan el 25% del total de nuestras ventas en Latinoamérica. Países que lo integran: México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

¹⁹ El Tratado entró en vigor el 29 de junio del 2001. La Asociación se integra por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, el tratado es muy semejante en sus disposiciones a las establecidas en el Tratado con la Comunidad Europea.

²⁰ Signado en la ciudad de Cancún en septiembre del 2003.

²¹ Perspectivas de México en el ALCA. México es el país mejor preparado para participar en el ALCA, tanto por razones de competitividad, legislación e instituciones existentes, como por ya contar con TLCs con gran parte de los países del continente.

El ALCA permitirá diversificar nuestros mercados. Los exportadores mexicanos tomarán ventaja de la experiencia adquirida en los TLC's en vigor. Incorporará al sector exportador a pequeñas y medianas empresas que podrían atender a nichos específicos de mercados, de acuerdo con su capacidad productiva. El ALCA ofrecerá a México un marco legal en su comercio con los países participantes en el proceso con los que aún no tengamos un TLC.

²² APEC: Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático; OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

²³ Se concluyen las negociaciones de la Ronda Uruguay que se inició en 1986, con la firma del Acta de Marrakesh el 15 de abril de 1994 y se acuerda la creación de la OMC, que sustituye al GATT, cuya acta final fue signada por 125 ministros. Véase Witker, J. y Hernández, L., *op. cit.*, nota 5, p. 63.

La celebración de los tratados regionales así como de acuerdos y convenciones con la OMA y la OMC, dan lugar a innovaciones significativas en el derecho aduanero, integrando nuevos instrumentos jurídicos como son la solución de controversias, la aplicación de reglas de origen, las visitas de verificación de autoridades de terceros países, etcétera. Como señala Sergio López-Ayllón, es posible afirmar que existe un proceso de transformación de las relaciones comerciales del continente.²⁴

Las aduanas deben manejar un comercio fluido, ahora tendrán que distinguir las mercancías que son originarias de la región de los tratados celebrados así como las no originarias que provienen de terceros países no miembros. Para cumplir con ello se requiere de una aduana de nivel mundial, la formación de personal con el conocimiento técnico de los conceptos mencionados tanto por parte del servicio aduanero nacional como por los actores del comercio internacional como son importadores, exportadores, agentes aduanales, transportistas, etcétera, los temas que tendrán que manejar serán de muy alta complejidad.

En este caso el derecho aduanero adquiere una característica de supranacionalidad conforme al cual los gobiernos, los ciudadanos así como los funcionarios de las aduanas

deben sentirse parte no sólo de una administración aduanera nacional, sino de una unión aduanera, lo cual les conduce a una preocupación aún mayor por la homogeneidad y la selectividad de sus comportamientos. Una parte esencial de la adaptación de los métodos debe cubrirse con programas de formación. Hay que redefinir el papel de los funcionarios de aduanas de una unión aduanera y para ello es necesaria una política coordinada de formación de los mismos. Resulta interesante, en este sentido, una coordinación de las escuelas de aduanas de los países integrados que propicie programas comunes de formación y que sirva de punto de partida para un posible centro común de formación.²⁵

Los negociadores de los tratados de libre comercio mexicanos no involucraron a los funcionarios aduaneros, por ello cada vez que entra en vigor

²⁴ López-Ayllón, Sergio, “El impacto del TLCAN en los sistemas jurídicos del continente americano”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 1, p. 215.

²⁵ Humberto Ríos, director general de Aduanas de España, “Establecimiento y gestión de una unión aduanera”, ponencia presentada en el seminario “La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional, Montevideo, 26-30 de abril de 1993, p. 54.

un tratado y que el servicio aduanero nacional inicia su aplicación, durante los primeros meses se aplican nuevas barreras no arancelarias y no un tratado que pretende facilitar el acceso a mercados, así como el tránsito transfronterizo de mercancías, baste citar que en México el certificado de origen EUR1 de la Comunidad Europea, dio lugar a gravísimos problemas de lentitud en el desaduanamiento de los bienes por la no aceptación del certificado.

El texto de los tratados y las técnicas aduaneras derivadas del mismo tenían un gran distanciamiento y todavía en la actualidad registran sólo una modesta evolución; las aduanas latinoamericanas en este rubro permanecen con una organización aduanera anticuada, trámites complejos y burocratismo, así como un alto nivel de corrupción.²⁶

Las aduanas y la sociedad civil no han alcanzado a comprender en toda su dimensión la importancia de los procesos de integración latinoamericana, es por ello que se presentan incongruencias en su cotidiano actuar y son ajenas al dinamismo del comercio internacional.

III. SEMBLANZA DE LA ADUANA

En la historia del hombre, la aduana es la institución por la que se lleva a cabo el movimiento de las mercancías a través de las fronteras así como es la que aplica las técnicas aduaneras para controlar el ingreso y salida del territorio nacional de las mercancías. Realizar un eficiente despacho de las mercancías para llevar a cabo su retiro de manera rápida y transparente, contribuye a incrementar la participación de la industria nacional en el mercado global, y en el desarrollo de la economía y la industria de cada país.²⁷

Debido a la modernización de los procesos de producción, medios de comunicación y de transporte, el volumen de mercancía que se maneja en las fronteras se incrementa potencialmente.

La aduana debe reforzar su capacidad de reformarse y ello constituye un proceso global que concierne a todos los actores que intervienen en el comercio exterior. No es posible abordar de manera eficaz esta transforma-

²⁶ Enrígue, Jorge, *Necesidades de formación para la modernización de las aduanas*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, s. f.

²⁷ Ranking Staples, Bryan, *Development, Trade and the WTO, Trade Facilitation: Improving the Invisible Infrastructure*, Washington, The World Bank, 2002, p. 139.

ción si se trata cada uno de los problemas por separado. La modernización de la aduana comprende su reestructuración orgánica administrativa, la preparación profesional de los funcionarios, la modernización de los regímenes aduaneros, la lucha contra la corrupción, la implementación de un código de ética, el mejorar la informática del servicio aduanero.

Elemento fundamental es la voluntad política del Estado, de los funcionarios aduaneros así como de todos aquellos que participan e intervienen en el comercio internacional.

No podría lograrse esta importante transformación si no intervienen los organismos internacionales como la OMA, que aporta los principios modernos para la simplificación de las técnicas aduaneras con objeto de facilitar el comercio, éstos se encuentran incorporados en un instrumento singular, la Convención Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, mejor conocida como la Convención de Kyoto, adoptada en 1973 y revisada en 1999.

IV. ADUANA DE CLASE MUNDIAL

1. *Decisiones fundamentales para la transformación de la aduana*

Para conocer cuáles son los requerimientos de la aduana y lograr así consolidarse y convertirse en una aduana de nivel mundial, se requiere que quienes tengan la fuerza política para llevarlo a cabo conjuntamente con los titulares de la organización, realicen un estudio consciente de los aspectos fundamentales, como son:

1. La forma en que opera la aduana, estudiar el medio en que desarrolla su actividad, tomando en consideración cada uno de los elementos que la integran, como son los titulares del servicio aduanero, los funcionarios medios y los operadores, importadores, exportadores, agentes aduanales, transportistas, etcétera. Ello permitirá establecer elementos concretos de comparación con las recomendaciones, por ejemplo de la Organización Mundial de Aduanas a sus Estados miembros, entre otros.
2. La necesidad de contar con un Instituto de Estudios Aduaneros, cuyo fin es formar al personal aduanero y así se distinga de todos los demás al tener una preparación de alto nivel.

3. Formar al funcionario de aduanas, desde su reclutamiento, preparación así como su permanente actualización, de esta manera profesionalizar su carrera en el servicio civil.
4. Realizar un estudio consciente del ambiente en que se desarrolla la actividad del personal aduanero tanto por lo que se refiere a su ética profesional y honestidad, como también a las causas concretas del porqué de la corrupción.

En este trabajo se estudiará el caso específico del servicio aduanero mexicano, por ser del cual se tiene un contacto directo y permitirá precisar conceptos que pueden ayudar a entender la necesidad de contar con una aduana a nivel mundial en cualquier país, así como a elaborar recomendaciones en pro de mejorar el servicio aduanero mexicano.

2. *Antecedentes históricos del servicio aduanero mexicano*

Durante el siglo pasado hasta 1986, año en que México se adhiere al GATT,²⁸ la aduana se caracterizó por tener un sistema económico proteccionista, barreras no arancelarias consolidadas, altísimos impuestos a las importaciones, la figura de los permisos previos a partir de 1960 dio lugar a que no se realizara un comercio internacional transparente, se trataba de proteger a la industria nacional e impedir toda clase de compras en el extranjero.

Como acertadamente lo señala Jorge Enrique, “las aduanas manejadas por empleados poco aptos, con salarios ínfimos y administradas por los más disímolos personajes, siempre improvisados y pasajeros, a quienes con ello se pagaba la disciplina política o los favores recibidos”.²⁹

Conforme las medidas de control crecían —como en la actualidad está sucediendo mediante los llamados candados para las diversas operaciones que las autoridades llaman sensibles—, crecía la presión sobre las aduanas, los importadores, los agentes aduanales y, por lo tanto, surgía el contrabando y la corrupción.

²⁸ El proceso de adhesión se inició formalmente el 27 de noviembre de 1985 mediante la presentación de la solicitud de adhesión. El Senado de la República lo ratificó el 26 de agosto de 1986. Véase, Witker, Jorge y Hernández, Laura, *op. cit.*, nota 5, p. 66.

²⁹ Enrique, Jorge, “La reforma aduanera de México”, *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, mayo de 1996, p. 387.

El ejemplo más claro de esas prácticas ancestrales eran los permisos previos a la importación durante los primeros años de los sesentas, en que todas las mercancías para poder ser importadas al país requerían de un permiso previo que en aquella época expedía la Secretaría de Comercio, bajo el supuesto de que no se puede importar mercancía alguna “fuente de corruptelas, pues entre otros aspectos, el trámite de tales permisos se realizaba en la ciudad de México”.³⁰

En 1960 se adiciona el artículo 570 del Código Aduanero, en el que se determina como una infracción la falta de permiso previo y se sancionaba de manera muy severa, de la misma manera en que hoy la Ley Aduanera sanciona diversas infracciones hasta convertirlas en delito, imponiendo una multa por el doble de los altos impuestos, el decomiso de las mercancías e incluso la cárcel.

El exceso de trabas al comercio internacional, un aparato burocrático envilecido, así como la poca voluntad política para corregir la situación, hacían casi imposible erradicar los malos manejos.³¹

La aduana en esa época se identificaba como un ente policiaco y paramilitar, los actores del comercio se veían intimidados con la sola presencia de algún funcionario de aduanas.

3. *La segunda parte del siglo XX*

El manejo de la red nacional de aduanas se realizaba en la Dirección General, ubicada en la capital del país,³² que no contaba con los mecanismos de supervisión sistemática para evaluar la eficiencia de sus oficinas, especialmente las del campo. Aunado ello, en forma incorrecta el director general de aduanas dependía directamente del secretario de Hacienda, lo cual le daba una independencia y autonomía absoluta, además que el titular de la Secretaría no le prestaba la debida atención a los asuntos aduaneros.

La estructura orgánica de la antigua Dirección General de Aduanas, sus empleados, sus auxiliares, así como los mismos importadores y exportadores, se caracterizaron por lo siguiente:³³

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ *Ibidem*, p. 388.

1. El nombramiento del director de aduanas, así como de los mandos medios y en especial la de los administradores de las aduanas, se realizaba con base en consideraciones de carácter político, no tenían conocimiento alguno de la materia aduanera.
2. El despacho de la mercancía era complicado y costoso.
3. El horario de trabajo poco flexible y no adecuado a las necesidades del comercio exterior, requería de los “servicios extraordinarios” que representaban un alto costo para los importadores y exportadores. Ello derivaba que los cajeros tenían que hacer su corte a las 13 horas, a fin de poder retirarse a las 15 horas, cientos de camiones no alcanzaban a tramitar la importación de sus cargamentos y a éstos se sumaban los que llegaban por la tarde y en la noche.
Por la razón anterior el importador o su agente aduanal tenían obligatoriamente que solicitar un “servicio extraordinario” para poder despachar su mercancía y como ésta requería desde el empleado que asignaba el número del pedimento hasta la intervención de los vistas y los cajeros, las prácticas ilícitas se reproducían.
4. Para comprobar *a posteriori* el desaduanamiento, la fiscalización de los importadores se realizaba de manera descentralizada, mediante un nutrido grupo de inspectores con poca preparación técnica pero con mucha habilidad para las prácticas indeseables.
5. La revisión de todos los vehículos en fronteras y carreteras estaba a cargo del llamado resguardo aduanal mexicano, cuerpo paramilitar de escasa capacidad técnica, sindicalizados y con altos índices de corrupción.
6. El despacho a domicilio se crea por la Ley Aduanera de 1982, como una figura aduanera de avanzada, que requirió del régimen de tránsito de mercancías entre las aduanas fronterizas y marítimas para con las aduanas interiores, lo que propició enormes abusos por parte de sus usuarios, las mercancías nunca llegaban a las aduanas en las que se iba a realizar el despacho a domicilio.
7. El régimen de importación temporal se utilizó para sustituir a las importaciones definitivas que requerían permisos de importación, se abusó de tal manera por importadores corruptos que introducían mercancía sin pagar impuestos y éstas no retornaban al exterior al término de su temporalidad; por su parte, la autoridad aduanera no llevó el control de las numerosas operaciones temporales con las que se presentaron miles de fianzas que nunca pudieron cobrarse.

8. Las aduanas no contaban con una buena infraestructura, generalmente se encontraban en malas condiciones, ni el material técnico requerido se tenía.
9. La aduana mexicana no se había relacionado con los organismos internacionales, tampoco con las aduanas de otros países, sus relaciones con ALALC y ALADI no eran aceptables, menos aún con Europa y Centroamérica.

4. *Momentos históricos relevantes*

La aduana concebida hasta hoy por la hacienda pública mexicana como una oficina recaudadora de rentas debe desaparecer. Su fin es normar parte del comercio internacional del país; su íntima relación con los factores económicos desborda las fronteras nacionales para armonizarse con normas internacionales, razones por las que su función eminentemente recaudatoria ha dejado de ser trascendental en el mundo actual.

El desenvolvimiento de nuestro sistema aduanero puede concebirse en tres momentos principales, durante la segunda parte del siglo XX, que son:

A. El Código Aduanero de 5 de diciembre de 1950

En el se integraron de manera funcional las normas de esta rama, se crea un servicio aduanero con muchas carencias pero con representatividad tanto nacional como internacional y surgieron los primeros funcionarios aduaneros, capacitados especialmente en la Escuela Oficial de Aduanas mexicana y en cursos impartidos en Brasil³⁴ y España.³⁵ Se adoptó la tarifa del Consejo de Cooperación Aduanera.

B. La nueva Ley Aduanera de 1982

La Ley Aduanera, en vigor desde el 1o. de julio de 1982, hizo suyos los postulados del Consejo de Cooperación Aduanera; por ejemplo, adoptó los regímenes aduaneros y el acuerdo de valor en aduana de las mercancías,

³⁴ Escuela Getulio Vargas.

³⁵ Escuela de Estudios Aduaneros de España.

que tiene como antecedente directo la Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación de 1979.

Para la elaboración de la nueva Ley Aduanera, se crearon grupos de expertos de trabajo que se reunieron aproximadamente durante siete años para poder presentar un trabajo serio y bien fundamentado. En su inicio previó las técnicas y figuras más avanzadas en el mundo, dentro de las cuales se pueden citar el depósito industrial, la importación temporal para retornar en el mismo estado, el reconocimiento de mercancías a domicilio y las pequeñas importaciones.

En aquel momento se modernizó el sistema aduanero mexicano bajo una triple perspectiva:

1. Otorgar un tratamiento equitativo a los particulares con la correspondiente eficiencia de la autoridad aduanera.
2. Agilizar y mejorar los trámites de control de los intercambios comerciales
3. Armonizar las técnicas nacionales con las internacionales, cuya avanzada se presentaba en el Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, mejor conocido como Convenio de Kyoto, administrado por el Consejo de Cooperación Aduanera.

C. El mecanismo de selección aleatoria de 1989

Tal es su trascendencia que se tratará de manera específica en el siguiente apartado.

V. LA TRANSFORMACIÓN

Los brillantes logros de las autoridades hacendarias en 1989 en el campo aduanero, han pasado inadvertidos para la mayor parte de la sociedad, debido quizás al desconocimiento de la materia y a los problemas que la abrumaron durante décadas, los contados especialistas de la realidad aduanera fueron gratamente sorprendidos por las valientes medidas adoptadas. A continuación se citan las que se conocen por el diario ejercicio de esta bella y compleja materia.

1. El mecanismo de selección aleatoria de 1989.³⁶ Las modificaciones a la estructura de la administración aduanera mexicana de 1989 a 1991 debe entenderse encauzada a luchar de manera frontal en contra de una corrupción a todos niveles en los sectores público y privado, fuerza poderosa que asentó sus reales en el siglo pasado y que hoy se encuentra tomando posiciones.

El éxito de la tarea está presente. Medidas como el mecanismo de selección aleatoria han mejorado con mucho el despacho aduanero, dando lugar a que el reconocimiento de las mercancías se realice de una manera transparente y racional, al introducir una figura novedosa en beneficio del despacho de mercancías, basado en un sistema electrónico de control de riesgos mediante el cual se selecciona para su revisión aproximadamente el 10% de las operaciones que se presentan ante las aduanas, desaduanando el restante 90% sin revisión alguna, lo que además evita en forma radical el contacto entre el agente aduanal importador, exportador y el vista aduanal encargado de la revisión.

El procedimiento se realiza de manera sencilla y ágil, las mercancías traspasan las oficinas aduaneras en unos cuantos minutos, lo que anteriormente tardaba semanas o meses, a través de agotar innumerables trámites ante la propia aduana.

2. La desaparición del cuerpo paramilitar denominado resguardo aduanal, grupúsculo donde la corrupción tenía sus fueros más arraigados.
3. La supresión del puesto de almacenista en cada una de las aduanas, que en la mayoría de las ocasiones se encontraba coludido en los extravíos de mercancías.
4. Al igual que en los casos anteriores, desaparece el cargo de interventor, quien en un principio debió auxiliar al vista aduanal para realizar el reconocimiento y que posteriormente se convirtió en un elemento más para detener el flujo de los trámites del despacho, oponiéndose al retiro de la mercancía por razones de índole personal.
5. El cuerpo de visitantes de aduanas, conocido como el más corrupto, beligerante y cuyos actos constantemente violaban las garantías individuales de importadores y exportadores al ejercer acciones tales como el secuestro ilegal de personas, documentación y mercancías, con la complacencia del funcionario superior. Considerado como una

³⁶ Actualmente mecanismo de selección automatizado.

élite, amasaron grandes e ilegales fortunas, llevaron a cabo la actividad fiscalizadora sin límite alguno. Dicho grupo también ha sido diluido para tranquilidad de la ciudadanía de este país.

Los esfuerzos para acabar con la corrupción imperante en el medio de las aduanas dieron lugar a una reestructuración administrativa del área, reformando el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³⁷

La estrategia seguida por las autoridades hacendarias fue en convertir a la otrora poderosa Dirección General de Aduanas en una simple administradora de la red de aduanas, supervisora de la operación y transmisora de asuntos para que por su conducto se turnaran a las demás unidades administrativas como la Administración General de Auditoría Fiscal, que a partir de ese momento se encargó de las funciones de fiscalización, auditoría en materia aduanera y la aplicación de sanciones a los infractores de las disposiciones de la Ley Aduanera.

La intención fue diluir las atribuciones aduaneras entre un número importante de autoridades con independencia técnica y política dentro de la propia SHCP.³⁸

La nueva visión de la aduana dio lugar a cesar al mayor número de empleados y funcionarios, los puestos que, como ya se señaló, representaban los focos de corrupción fueron tratados duramente: se despidieron cerca de 500 almacenistas, 400 interventores, se redujo en forma importante el número de cajeros y auxiliares de cajero en las aduanas, ya que los pagos se hicieron en los bancos; fueron cesados los empleados administrativos que realizaban la revisión manual de los documentos al inicio del trámite para recibir los documentos y asignar el número de pedimento.³⁹

El Resguardo Aduanal desapareció con sus 3,000 elementos y se sustituyó con la Policía Fiscal con 500 agentes.

³⁷ Enrígue, Jorge, *op. cit.*, nota 29, p. 392.

³⁸ Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, Dirección General Técnica de Ingresos, Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, administraciones fiscales federales y oficinas federales de Hacienda.

³⁹ Enrígue, Jorge, *op. cit.*, nota 29, p. 292.

VI. EL FUTURO

1. *La administración aduanera actual*

Importantes son los avances que a esta fecha se han logrado en el desarrollo de la aduana mexicana. En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se han cumplido las etapas de desgravación; a su vez, surge la delicada función de determinar el origen de las mercancías mediante las auditorías especializadas, dado el próximo acogimiento del Convenio de Kyoto revisado y las reformas que debe adoptar la legislación mexicana para poder suscribirlo.

El futuro de la aduana mexicana es hoy una realidad, la globalización forma parte de nuestra política exterior, constituye una fuente de exigencias que en este momento influyen de manera directa en la economía, en la vida política y social del país y en el comercio de México. Lo anterior debe trascender de manera natural en el cambio estructural del sistema aduanero mexicano, de sus textos legislativos y en un mediano plazo en la concepción de un derecho interregional.

Los once tratados celebrados por México con 32 países de América, Europa y Asia, que crean zonas de libre comercio, dan lugar al nacimiento de instituciones jurídicas que conducen necesariamente al encuentro de sistemas y culturas jurídicas,⁴⁰ en un futuro cercano se concretarán instituciones supranacionales, ello permite prever la necesidad de contar con una legislación aduanera moderna que se adecue a las técnicas internacionales de avanzada, con personal altamente calificado y una administración bien estructurada.

La importancia de instituciones aduaneras sólidas, funcionales y armónicas, tanto a nivel nacional como regional e internacional, son parte esencial para el buen funcionamiento de los tratados y consecuentemente se pueda realizar un libre flujo de mercancías, servicios, etcétera. Del derecho aduanero, depende el éxito de la operación aduanera en las diversas zonas de libre comercio, que en ciertos aspectos representan el esbozo inicial de un mercado común.

No se puede continuar como hasta ahora, realizando únicamente cambios de estructuras superficiales del servicio de aduanas mexicano, restán-

⁴⁰ López-Ayllón, Sergio, “El impacto del TLCAN en los sistemas jurídicos del continente americano”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 1, p. 217.

dole atribuciones en cada reforma, ahogando a la aduana; por ello no puede operar correctamente, se requiere de una transformación de fondo, de mentalidad. La aduana actual debe apartarse de la concepción en exceso represiva que adquirió durante la década pasada.

Es fundamental que las normas de derecho aduanero tengan su inspiración en el funcionamiento de los tratados de libre comercio. La creación de una nueva aduana, con una visión no sólo mexicana sino regional e internacional, acercarse a los organismos técnicos mundiales, lograr una armonización de instituciones aduaneras por ejemplo de las reglamentaciones uniformes de los tratados.

Promover un servicio en el que los trámites sean ágiles, con una ventanilla única de autorizaciones; que se promueva el reconocimiento a domicilio; a las empresas que realizan sus operaciones de aduanas en forma correcta otorgarles las facilidades aduaneras para mejorar su presencia tanto en el mercado interno como en el mundial.

Retomar los principios que dieron luz a la Ley Aduanera; para ello cabe citar los válidos conceptos vertidos en la exposición de motivos de la Ley de 1982:

La modernización de la legislación aduanera se ha convertido, por las razones expuestas, en un propósito generalizado de los países para hacer compatibles sus respectivos regímenes de importación y exportación y así facilitar las operaciones de intercambio comercial. Ejemplo de lo anterior es el “Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros” celebrado en Kyoto y de cuyas recomendaciones se derivaron reformas sustanciales a las legislaciones en la materia, de las naciones participantes, con el propósito de adecuar sus modelos jurídicos de comercio exterior, a las circunstancias de interdependencia económica actual.

Desde luego, puede advertirse la actualización de la terminología empleada para hacerla compatible con la que se utiliza internacionalmente. A ello obedece el cambio de denominación que se establece de regímenes aduaneros en sustitución de operaciones aduaneras, puesto que la primera tiene un ámbito de aceptación universal.

La influencia del derecho aduanero internacional de los diversos organismos internacionales como la OMC y la OMA, le otorga al derecho aduanero un carisma especial que desborda sus fronteras, convirtiéndose entonces en un derecho supranacional, que transforma conceptos jurídicos fundamentales como el de soberanía y federalismo, cediendo el Estado me-

xicano a favor de aquél la adopción de procedimientos, creación de comités u órganos de consulta, etcétera.

2. Organización interna

Conforme a lo expresado, es conveniente hacer independiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Unidad de Aduanas,⁴¹ encargada de todos los asuntos aduaneros, que trabaje íntima y coordinadamente con las áreas de los impuestos indirectos como el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto especial sobre la producción y servicios, etcétera, con objeto de lograr una mejor fiscalización, recaudación, control e investigación.

Actualmente no se explica la dependencia de aduanas de las demás unidades administrativas del SAT denominadas administraciones generales, se duplican las facultades, se vive e interpreta la realidad aduanera de forma distinta; ninguna de las demás unidades administrativas se encarga del despacho de las mercancías, momento en que verdaderamente se conocen las particularidades de la operación, no se permite realizar una labor adecuada, como se desprende de los ejemplos que a continuación se citan:

1. Conjuntamente con la Administración General de Aduanas cada administración general tiene su área, llamada de manera sofisticada de comercio exterior, ello con el fin de no tener contacto con las aduanas, pues se avergüenzan de tener ese origen:
 - a) jurídica
 - b) de auditoría, y
 - c) de grandes contribuyentes.
2. Para la resolución de un caso en especial existen cinco o seis opiniones diferentes de las áreas interesadas.
3. La distinción entre pequeños y grandes contribuyentes provoca una inequidad en el trato de cada uno, así como lineamientos internos y normatividad diferentes, aplicables a asuntos similares.
4. Algunas administraciones no tienen suficiente experiencia, en materia operativa aduanera o en áreas específicas por ejemplo en cuestiones de reconocimiento, operación, valor, clasificación, tratados, etcétera.

⁴¹ El nombre es una simple referencia a una unidad administrativa.

5. Los procedimientos administrativos en materia aduanera se inician en la aduana, se sustancian en auditoría, y se defienden en los tribunales por la administración jurídica o de grandes contribuyentes, no hay un responsable desde el inicio.
6. Las áreas fiscales menosprecian los asuntos de aduanas, son una molestia para ellas.
7. Valor en aduana de las mercancías, clasificación arancelaria y reglas de origen; temas fundamentales para que puedan aplicarse debidamente los tratados internacionales se atienden por distintas áreas.
8. La reforma a la Ley Aduanera y a su Reglamento así como a la Resolución Miscelánea en Materia de Comercio Exterior, se encuentra encargada a otra unidad diferente denominada Dirección General Adjunta de Legislación Aduanera, adscrita a la Subsecretaría de Ingresos y no al Servicio de Administración Tributaria.
9. El estudio del sistema armonizado y su aplicación se encuentra en el olvido porque no hay un grupo de trabajo que lo haga.
10. Lo mismo sucede con el sistema de valor en aduana de las mercancías, no existe control, no se ha formado una base de datos ni hay expertos que vengán trabajando en ello desde su implementación en 1979.
11. Las visitas domiciliarias en materia aduanera son realizadas por personal que no conocen el despacho aduanero, menos aún de clasificación, valor, etcétera. Concluyen de las visitas de manera incongruente de tal manera que el fisco generalmente pierde el asunto en los tribunales. Resultado: cero control y que los no cumplidos puedan continuar actuando.
12. Ha surgido una nueva forma de recaudación en las aduanas y en las diferentes administraciones, la aplicación de sanciones por el no cumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias. Las multas establecidas en la Ley Aduanera son altísimas, no atienden al grado de la infracción.
13. Sistemas electrónicos. Vislumbrar una aduana moderna y con los adelantos tecnológicos se requiere de un programa bien estructurado para lograrlo.

La aduana debe estar al servicio del importador y exportador no al servicio del gobierno, mientras eso suceda probablemente recaude más pero no desarrollará el comercio y por lo tanto la economía del país.

VII. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ADUANA

1. *Profesionalización del funcionario de aduanas*

Después de más de siglo y medio que se extinguió la carrera administrativa en nuestro país, surge nuevamente el servicio civil de carrera al publicarse el 10 de abril del 2003, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Debe apuntarse que la profesionalización en la administración pública responde a una demanda social sentida, de acuerdo con la gran necesidad de contar con servidores públicos dotados con conocimientos superiores y destrezas aprendidas.⁴²

El servicio civil de carrera del personal de aduanas es inevitable y debe iniciarse hoy. Los inspectores de aduanas del futuro inmediato deberán estar en aptitud de conocer la aplicación y el estudio de las diversas técnicas y textos legales.

La profesionalización de la administración pública mexicana es una tarea que debe realizarse por el Estado, toda preparación universitaria debe ser complementada por la formación propia para los quehaceres administrativos, quien mejor que las diversas unidades administrativas de la administración conocen sus necesidades, ellos pueden acercarse a las universidades para elaborar conjuntamente los programas de ingreso, actualización, especialización y los cursos, es el secreto del éxito de la formación administrativa.⁴³

La aduana mexicana no puede incurrir en el mismo error de los últimos 50 años. Durante este tiempo la aduana representó un problema para las autoridades, al cual siempre le dieron la espalda por el alto riesgo político que representaba y que se enfrentó en 1989 por las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como lo señala Omar Guerrero, en el México hoy en día, el sistema de botín está tan arraigado como lo estuvo en Estados Unidos. Erradicarlo será tarea difícil, pues la empleomanía y el aspirantismo siguen gozando de tanta salud, como la tenían cuando fueron gestados como efecto de la disolución de la carrera administrativa.⁴⁴

⁴² Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM, 2003, p. 109.

⁴³ *Ibidem*, p. 110.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 144.

Sin embargo, a pesar de que la historia de la administración aduanera mexicana permitió conocer estos errores, en la actualidad se han repetido, *v. gr.* los nombramientos de los diversos directores y administradores de aduanas recayeron en personas con falta de conocimientos, que utilizaron el puesto con miras políticas o personales y salvo alguna excepción, el fracaso fue un común denominador en esas administraciones.⁴⁵

La constante rotación de titulares, funcionarios y empleados de la antigua Dirección General de Aduanas y de la hoy Administración General de Aduanas, es elemento principal para el nacimiento y desarrollo de una vergonzosa corrupción. Quien tiene la intención y el conocimiento para promover el sistema aduanero mexicano no cuenta con el tiempo suficiente para lograr sus metas.

Baste citar como ejemplo que en el último sexenio se nombraron cuatro diferentes titulares de la Administración General de Aduanas, que ejercieron el puesto en promedio año y medio y en un caso sólo nueve meses, dejándolo sin oportunidad alguna.⁴⁶ En la gran mayoría de las aduanas del país los administradores también fueron removidos con gran frecuencia, por ejemplo en Ciudad Juárez, de 1997 a 2000, se nombraron a cinco titulares del puesto.

Debe evitarse que esto se pueda repetir, precisamente el servicio profesional de carrera tiene como fundamento una capacitación continua que otorgue permanencia y seguridad de empleo y que a su vez exija un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado.⁴⁷

Se requiere que la aduana de México invierta en formación, capacitación, especialización de su personal y funcionarios, es una inversión que perdurará en el tiempo, esencial para la aduana, no comparable a la remodelación de edificios, compra de equipos de rayos X o rayos gamma, etcétera; esta obligación desatendida le permitirá al servicio aduanero mexicana

⁴⁵ Nuestro país no puede continuar con el denominado sistema del botín que se aplicaba en 1828 de los Estados Unidos de América, cuando el titular del Ejecutivo federal tenía a su disposición todos los cargos públicos; la elección presidencial le daba por su victoria un rico botín: disponía de entre 300 y 400 mil nombramientos. Servicio público semejante se encontraba empapado de corrupción, la distribución de cargos no solamente se hacía con base en los servicios prestados, sino también a cambio de dinero, bajo tarifas previamente establecidas y aceptadas. En Europa este sistema estuvo vigente durante los siglos XVII y XVIII.

⁴⁶ Debe reconocerse a dos de los administradores generales, Luis Carlos Moreno Duraño y Álvaro Quintana Elorduy.

⁴⁷ Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 42, p. 114.

no contar con empleados conocedores de la materia y que puedan no únicamente por sus grados universitarios sino por el conocimiento de la materia aduanera, adquirir conocimientos especializados de prácticas, técnicas, procedimientos y leyes.

La calidad del personal permitirá tener una buena aduana, porque existirá entonces uniformidad y certeza en las acciones y decisiones de la aduana.⁴⁸

Si el despacho de las mercancías no es consistente y uniforme, tampoco lo es en las 48 aduanas del país, ni en las disposiciones de carácter mundial que se aplican como son clasificación arancelaria, valoración, determinación del origen así como en los regímenes aduaneros; son hechos que se conocen no sólo a nivel nacional —como la existencia de criterios encontrados de clasificación entre diversas aduanas del país y las mismas administraciones generales, sino también a nivel internacional; la aduana es la institución mexicana que tiene el primer contacto con la comunidad internacional en materia de comercio y sus inconsistencias se conocen de inmediato porque los procesos de fabricación como el —*just in time*— no pueden ser cumplidos por las maquiladoras.

La preparación del funcionario se debe iniciar desde que se le contrata. De manera general quien ingresa al servicio aduanero mexicano no tiene conocimientos en materia aduanera. La selección adecuada del personal es esencial, se deben realizar pruebas, investigación de antecedentes personales y académicos, entrevistas por personal debidamente preparado para ello, esto permitirá contar con mejores funcionarios de aduanas. Esta preparación previa o simultánea al ingreso en el servicio público tiene como finalidad adiestrar a los futuros funcionarios o completar la preparación de aquellos que acaban de ser seleccionados con carácter provisional o definitivo.

La aduana mexicana conoce los temas que deben ser impartidos tanto para el personal que ingresa como para el que ya labora. La capacitación permitirá al empleado aduanero conocer la importancia de la aduana a nivel nacional e internacional y el porqué de la necesidad de cumplir correcta, eficazmente y con toda rapidez en beneficio del país, conduciéndose siempre con rapidez, cortesía y atención hacia quienes lo necesitan, de otra manera estarán incumpliendo con su función y serían sancionados.

⁴⁸ Lane, Michael H., *Customs Modernization and the International Trade Superhighway*, EUA, Quorum, 1998, p. 26.

El empleado de aduanas sentirá entonces el orgullo de prestar sus servicios con un propósito, así como el convertirse en un empleado que puede hacer carrera en una organización de trascendencia.

La capacitación en materia aduanera debe ser permanente, ello debido al constante cambio en nuestro país de las disposiciones aduaneras y a nivel internacional poder conocer las convenciones y tratados tanto de la OMA como de la OMC, con ayuda de estas dos organizaciones se pueden complementar y mejorar los programas de ingreso, actualización y especialización.

En la CEE funciona... un programa de formación de funcionarios, denominado Matthaeus, que no sólo establece programas comunes de formación entre todos los Estados miembros, sino que además propicia los intercambios de funcionarios para que desempeñen sus actividades en el territorio aduanero de otra administración, que no es la suya. La experiencia está resultando altamente interesante.⁴⁹

2. *Formación del Instituto de Estudios Aduaneros*

La única forma de preparar a los aduaneros del futuro será a través de su capacitación, precisamente en el área; para ello será indispensable la creación de una escuela de aduanas, que permitirá formar los cuadros de profesionales, *v. gr.*, especializados por productos tales como textiles, electrodomésticos, acero, maquinaria, productos químicos, juguetes, zapatos, así como en diversas técnicas como la clasificación arancelaria, valoración, inspección, revisión en transporte, reglas de origen, barreras no arancelarias.

Éste debe ser el primer paso a tomar, de otra manera la simple transformación de la estructura administrativa de la aduana, sin personal conocedor de la materia, sólo produciría un descontrol como el que hasta la fecha impera.

Lo anterior permitirá que el empleado y el funcionario de aduanas estén conscientes de un futuro cierto, de un encargo permanente, altamente especializado, y así lograr realizar una labor duradera, que rinda frutos tanto en bien del país como en lo individual por su trabajo.

⁴⁹ Enrigue, Jorge, *op. cit.*, nota 29, p. 390.

Renacerá la institucionalidad del servidor público de aduanas que a la fecha se ha perdido totalmente. Nadie reconoce al servicio de aduanas, ni al personal aduanero, por éste solo hecho se le tilda de corrupto, ignorante, falto de probidad. Nadie trabaja con profesionalismo en la unidad administrativa a la que se encuentra adscrito, sabiendo que su estadía es esporádica o que su jefe inmediato será removido en un breve tiempo.

La OMA cuenta con una academia internacional de entrenamiento en donde los empleados de la aduana pueden ser actualizados en todo tipo de disciplinas, de la misma manera puede otorgar asistencia para impartir los programas para el servicio aduanero nacional. La propia organización cuenta con programas de actualización por vía satélite y videos.

A la fecha, ciertos profesionales se encuentran en un proceso de desaparición dentro de la operatividad del sistema aduanal mexicano, cuando su importancia es fundamental; por ejemplo, los vistas aduanales que sin desconocer fueron causa fundamental de corrupción. Sin embargo, es una necesidad contar con expertos en clasificación arancelaria de la mercancía, los dictaminadores que realizan el segundo reconocimiento en su mayoría desconocen la materia. La experiencia de un grupo reducido de funcionarios valiosos y honestos se perdió, por la furia desatada en contra de los vistas aduanales para acabar con la corrupción.

La formación de los nuevos inspectores de aduanas no es posible realizarla detrás de un escritorio, sus conocimientos los obtienen primero en la escuela de aduanas y después en la operación cotidiana de la aduana, de otra manera se estará en peligro de volver a operar con todos los defectos de la antigua Dirección General de Aduanas.

La aduana de México en este momento podría planear sus programas de actualización mediante un acuerdo con las universidades del Estado, de conformidad con lo siguiente:

- a) Conjuntamente establecer los programas académicos.
- b) Los cursos se llevarán a cabo durante un periodo anual.
- c) Establecer prioridades.⁵⁰
- d) Preparar cursos para personal recién ingresado así como para la planta laboral de la aduana.
- e) Promover con la OMA cursos de especialización para los mandos medios.

⁵⁰ La mayoría de las críticas en este momento pueden ser: reglas de origen, valoración, sistema organizado, investigación y fiscalización, código de ética.

f) Nombrar a un comité académico responsable del área que establezca las necesidades.

3. *Unificación de facultades en una sola unidad administrativa.*

Fundamentos

La unificación de las atribuciones en la Unidades Aduanas tiene como objetivo que puedan trabajar y resolver de manera congruente los problemas que se presentan día a día en la aduana y que no deban esperar, a que una unidad distinta tenga que emitir su opinión para emitir una resolución o entregar la mercancía, como sucede en estos momentos.

Actualmente son tan diversas las autoridades de la SHCP y el SAT con facultades en materia aduanera, que nadie quiere resolver un asunto, cada unidad administrativa sostiene un criterio distinto, lo que ha dado lugar a la creación de comités en que se reúnen seis o siete funcionarios de distintas administraciones para tomar una decisión sobre cómo se debe resolver determinado caso, sin que se logre consenso en la mayoría de las ocasiones.

Esta falta de unificación de criterios se debe al desconocimiento por parte de los funcionarios de la operación cotidiana en la aduana, así como a criterios fiscalistas de recaudación en donde es más importante recaudar que darle la razón al gobernado. En México, la aduana funciona para el gobierno y desatiende a los usuarios. El funcionario que emite una opinión fundada en derecho a favor de un importador, exportador, agente de carga, agente aduanal, etcétera, es revisado y presionado por la contraloría interna, derivado de ello no volverá a emitir opinión favorable alguna.

Lo expuesto ha traído como consecuencia que el SAT pierda la gran mayoría de los asuntos contenciosos que en materia aduanera se presentan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por falta de un trabajo conjunto entre las diversas unidades administrativas, aunado a que no existe unificación de criterios para resolver los asuntos y cada autoridad lo hace de acuerdo con sus intereses, como ya se señaló.

4. *Implementar un código de ética e integridad.*

La corrupción

El personal de aduanas tiene como función proteger a la nación y a sus ciudadanos respecto de la salud, la seguridad y el ambiente. Así como reco-

lectar los aranceles y los impuestos y prevenir el contrabando, la introducción a territorio nacional de mercancías prohibidas y drogas.

La corrupción en aduanas no es solamente una violación a la confianza que el pueblo deposita en el personal de aduanas, hoy tiene severas consecuencias porque abre las puertas al crimen organizado que día a día azota a nuestro país en lo referente al contrabando del mercancías, no por ello se deja sin mencionar las drogas y armas, lo que hace que la tentación y la vulnerabilidad sea mayor que en cualquier otro campo gubernamental.

Tan importante es el tema que la Organización de las Naciones Unidas, la OMC y la OMA han agendado como un punto principal de sus reuniones, los temas de la integridad y la corrupción.

La Organización Mundial de Aduanas juega un papel motor importante para promover la ética en el seno de las administraciones de aduanas. El Consejo de Cooperación Aduanera emitió el 7 de julio de 1993, en sus sesiones anuales 81 y 82, la declaración de Arusha, Tanzania, señalando que la corrupción debía combatirse de manera efectiva y que además se hacía un compromiso con los más altos niveles políticos y administrativos de mantener un alto nivel de integridad en el servicio civil, particularmente en aduanas.

La OMA en su reporte del taller aduanero sobre la transparencia y la ética, llevado a cabo en Seúl, República de Corea, el año pasado, señaló:⁵¹

La promoción de la ética en el seno de las administraciones aduanas es un proceso permanente que se basa en estrategias y medidas concretas y a largo término, la autoevaluación, la evaluación mutua, las buenas prácticas; la participación de universidades así como de otras instituciones pertinentes, permiten realizar una revisión y mostrar los progresos realizados dentro de los cuadros de la promoción de la ética.

En este caso, la voluntad política de cada gobierno es necesaria para que los altos mandos de las administraciones aduanas pongan en vigor medidas eficaces para luchar contra la corrupción.

De la misma manera, en el mensaje dirigido por la OMA a sus miembros insistió en el tema:⁵² “La corrupción acentúa las desigualdades, la pobreza

⁵¹ OMA, “Reporte del taller aduanero sobre la transparencia y la ética”, Trigésimo Foro Mundial, 29-31 de mayo de 2003, Seúl, Corea.

⁵² OMA, “Jornada Internacional de la Aduana y la Ética en la Aduana”, 26 de enero de 2002, Bruselas.

y reduce notablemente el crecimiento económico... La corrupción se encuentra desafortunadamente en todos los sistemas económicos. La diferencia es la forma y su amplitud”.

Más de 25 directores generales miembros de la OMA han respondido a una encuesta del Secretariado de la organización para encontrar que existen actos positivos efectuados por los agentes de aduanas en materia de ética. Cerca de 300 agentes de aduanas, de todo el mundo, recibieron un testimonio de la OMA por sus acciones cotidianas contra la corrupción.

El secretario general de la OMA, Kunio Mikuriya,⁵³ dice: la presencia de la corrupción puede destruir la legitimación de la administración de aduanas y limitarla severamente en su capacidad para cumplir con su misión, incluyendo la facilitación del comercio.

Con objeto de precisar su preocupación por la corrupción, el señor Mikuriya ha precisado:

1. La corrupción es uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico.
2. La corrupción reduce de manera importante la inversión y el crecimiento.
3. La corrupción acentúa las desigualdades, la pobreza y reduce notablemente el crecimiento económico, la progresividad de la fiscalización, la eficacia del gasto social así como la formación de recursos humanos.

Las aduanas en lo individual son constantemente criticadas por tener problemas de integridad. Sin embargo, es verdad que son particularmente vulnerables a la corrupción precisamente por su alto rango de discrecionalidad al dictar sus resoluciones, poderes que desarrollan en su función multidisciplinaria, así como salarios que no pueden ser comparados con lo que pueden adquirir a través de actividades ilegales. En México, los salarios de los funcionarios de aduanas son altamente representativos.

La OMA tiene hoy día un código de conducta que establece el mínimo de requerimientos, actitudes y comportamiento que se espera de los oficiales de aduanas, asimismo ha implementado la guía de integridad autoapli-

⁵³ Kunio Mikuriya, secretario general de la OMA, “The Challenges of facilitating the flow of commerce in a heightened security environment”, UNECE International Forum on Trade Facilitation, 29 y 30 de mayo de 2002, ONU, Ginebra.

cable, ambos instrumentos poseen como objetivo ayudar a los miembros de la OMA a examinar sus estrategias anticorrupción, así como identificar las áreas para su desarrollo. Existe un curso de entrenamiento para asistir y asesorar a los miembros de la organización cuyo fin es implementar estrategias anticorrupción.

Por lo señalado, el servicio de aduanas mexicano y su personal deben reunir un alto grado de honor y de integridad. Para cumplir con ese deber se requiere de inmediato implantar un programa que lo asegure y así evitar su vulnerabilidad y, por lo tanto, la corrupción. Asimismo se puede solicitar a la OMA asistencia, la cual por la importancia del tema seguramente se obtendrá.

5. *Informática*

No se puede concebir a la aduana sin un programa de avanzada en tecnología, será necesario para su cambio un sistema de información con bases de datos fundamentales, *v. gr.*, valor en aduana, clasificación arancelaria, origen de las mercancías, declaraciones por vía electrónica, entre otros, la información a manejar es tan amplia en México se realizan 9'000,000 de operaciones al año con una media de cuatro documentos anexos al pedimento; hacen que la Administración Central de Contabilidad y Glosa, reciba un mínimo de 36'000,000 de documentos anuales, que no pueden ser manejados mediante un control físico, en una aduana moderna se requiere un sistema informático.

Mediante este sistema será posible disociar las mercancías de sus documentos, se autorizará la introducción de mercancía al país previamente a su llegada, y su control se realizará desde una oficina de aduanas, en un lugar distinto de la importación mediante la utilización del sistema de cómputo, ello a través de un simple transferencia electrónica de la información entre el usuario y la administración. Seguramente éste debe ser un esfuerzo de gran importancia para la transformación de la aduana.

La informática es uno de los objetivos esenciales a desarrollar por la aduana; sin ella, continuará en un atraso incomprensible. Sin embargo, el implantar la electrónica, por sí sola no permitirá obtener los resultados deseados, se requiere también de una administración conocedora y que realice esfuerzos importantes para lograr los fines perseguidos.

6. *Facilitación del comercio*

Las 162 administraciones de aduana, miembros de la OMA, son los que realizan más del 98% de todo el comercio mundial. De acuerdo con la opinión de la OMA, el programa para la facilitación del comercio contempla opciones atractivas que pueden estudiarse.⁵⁴

Esencial es la adopción de la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (1999). Ofrece soluciones prácticas para lograr los objetivos fijados en lo que respecta a la recaudación fiscal y el control fronterizo y, al mismo tiempo, proporciona beneficios concretos en lo que concierne a la facilitación del comercio y de los regímenes aduaneros modernos.

De los trabajos elaborados en este tema, por el Consejo, existen dos propuestas que pueden ser bienvenidas:⁵⁵

1. El establecimiento de la figura de la “ventanilla única”, normalmente ubicada en las aduanas, en la que el interesado pueda someter a las autoridades, por una sola ocasión y por todas las oficinas administrativas, la documentación que se requiera a efecto de realizar una importación o exportación. La Comunidad Europea y Japón la presentaron.
2. Canadá y la Comunidad Europea, proponen aplicar un procedimiento especial a importadores y exportadores recurrentes que satisfagan criterios sencillos para su autorización y tengan un buen historial en cuanto al manejo y cumplimiento de sus operaciones de comercio exterior.

El procedimiento especial se basa en la aplicación de un sistema de control de bajo riesgo, para importadores que generalmente cumplen con los regímenes en frontera.

El procedimiento especial *fax track* requerirá una mínima intervención de la aduana para los importadores regulares, consiste en:

⁵⁴ Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, Cancún, del 10 al 14 de septiembre de 2003.

⁵⁵ World Trade Organization, Council for Trade in Goods, Review, Clarification And Improvement Of Gatt Articles V, VIII And X Proposals Made, documento número G/C/W/434 del 15 de noviembre de 2002.

- Presentar una información mínima al momento de realizar el despacho de las mercancías.
- La declaración de la mercancía se presentará bajo las premisas de lo que el importador declare.
- También se podrá otorgar autorización para presentar una declaración de mercancías que ampare múltiples operaciones durante un determinado periodo.

La propuesta establece con gran precisión que no se debe excluir la participación de pequeñas o medianas empresas.

A. Programa permanente de fiscalización

El sustento del mecanismo de selección aleatoria es el establecimiento de un programa permanente de fiscalización, que permita tener un sistema de revisión muy estricto posterior a la entrada de la mercancía y con fundamento en la comunicación interna de las áreas involucradas en el despacho y la posterior fiscalización, lo que en realidad nunca se logró. El contrabando se ha incrementado de manera importante.

B. Clasificación arancelaria y valor en aduana

Ciertas áreas hoy desmembradas tienen una razón fundamental para subsistir; ejemplo de ellas son las de valoración y clasificación arancelaria, que por las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las unidades administrativas que las operan son distintas, tanto en funciones como en mentalidad; las técnicas citadas deben ser ejercidas por una sola autoridad, no se concibe la una sin la otra.

La aplicación de estas técnicas son puestas a prueba por los tratados de libre comercio, ante la necesidad de determinar el origen de más mercancías para que se les otorgue o no el tratamiento preferencial de la zona; para ello se requiere la aplicación conjunta del Sistema Armonizado (salto de partida arancelaria) y del código de valor del GATT (porcentaje de valor de contenido regional), fundamentales para que las mercancías mexicanas no encuentren obstrucción alguna en su libre circulación por la zona del tratado.

Reforzando lo expresado, no se entiende la separación operativa de técnicas aduaneras como las comentadas, que en la práctica cotidiana una se relaciona directamente con la otra. A nivel internacional se ha considerado

lo anterior y por ello la Organización Mundial de Comercio decidió que el sistema del código de valor lo administre el Consejo de Cooperación Aduanera a través de su Comité Técnico de Valoración Aduanera, organismo que también administra el Sistema Armonizado de Descripción y Clasificación de Mercancías por medio de su Comité del Sistema Armonizado.

Esto último sin la debida atención por el SAT, baste citar como ejemplo que las administraciones aduaneras de muchos países tienen a verdaderos expertos como representantes ante el Consejo de Cooperación Aduanera (Organización Mundial de Aduanas) y en sus diferentes comités y grupos de trabajo, mientras que México no cuenta con una representación técnica en estos comités.

VIII. RECOMENDACIONES PARA LA ADUANA MEXICANA

La designación de los administradores de las aduanas, que son la piedra angular para el buen funcionamiento del sistema, deben hacerse con mayor cuidado, cada uno de ellos requiere reunir un perfil especial de acuerdo con la aduana para la cual sean designados, marítima, terrestre o área, las mercancías que preferentemente se importan o exportan por esa aduana, etcétera.

Respecto del mecanismo de selección automatizado, este mecanismo es susceptible de optimizarse, tanto en lo referente a carga como a pasajeros. En el caso de mercancías cuya naturaleza se distinga claramente, por ejemplo tractores, refrigeradores, etcétera, y ésta coincida con la declaración vertida en el pedimento, se debe programar el sistema para que en estos casos al activar el mecanismo de selección no deba realizarse el reconocimiento de las mercancías, de esta manera el porcentaje de revisiones se incrementará para mercancías sensibles, sin detrimento del control administrativo.⁵⁶

Cuidado: no debe existir un libro negro de importadores, exportadores, agentes aduanales, empresas de carga a los cuales se les aplique el rojo operativo por sospechas únicamente. Es mejor ejecutar actos de control directo como visitas domiciliarias que realizar actos de la Edad Media que afectan seguramente a terceros que actúan apegados a la ley.

⁵⁶ Coparmex, “Facilidades aduaneras aplicables a los viajeros”, *Boletín Criterios Jurídicos*, México, vol. V, núm. 45, septiembre de 1989.

Unidad Central de Valoración y Clasificación Arancelaria

De existir discrepancia en el reconocimiento entre lo declarado por el agente aduanal y el vista, se permitirá al importador o exportador el retiro de las mercancías, siempre y cuando no se observe la falta de cumplimiento de una restricción o regulación no arancelaria, previa garantía de las diferencias provisionales que puedan existir, y la documentación se enviará para su conocimiento por la Unidad Central de Valoración y Clasificación Arancelaria, la que en un término prudente emitirá la resolución definitiva.

La Unidad Central de Valoración y Clasificación Arancelaria de mercancías estará integrada por inspectores de aduanas, los cuales se especializarán por secciones y capítulos del sistema armonizado, lo que permitirá que las autoridades discutan con todo detenimiento la naturaleza de las mercancías.

Deben desaparecer figuras ajenas al sistema aduanero mexicano e internacional que violan los tratados internacionales de los que somos parte contratante, *v. gr.*, cuentas aduaneras de garantía, precios estimados, padrón de importadores, padrones sectoriales de importadores, desaparición sin procedimiento alguno del padrón de importadores que impide a un importador realizar su operación ante la aduana, hecho éste que conlleva graves problemas económicos, hasta la quiebra de una empresa, emitir autorizaciones que no constan por escrito y que posteriormente son modificadas cuando el importador ya realizó todos los trámites para su operación, limitar la importación de determinadas mercancías por ciertas aduanas (*disquetes*), la revisión de las mercancías en transporte se ha vuelto un nuevo reconocimiento de la autoridad que generalmente concluye en un secuestro de mercancías e inicio de un procedimiento administrativo de investigación y audiencia, etcétera.

Debe permitirse la corrección por parte de los importadores de los datos que obran en el pedimento posteriormente a la conclusión del despacho.

El servicio aduanero de cada país debe preparar su plan de acción para enfrentar a la corrupción, establecer un código de ética para su personal, crear su escuela de actualización y especialización, signar el Convenio de Kyoto, promover procesos de integración más avanzados que una simple zona de libre comercio, por lo que el paso inmediato a seguir debe ser la constitución de una unión aduanera, facilitar el comercio en beneficio de sus economías.