

PRÓLOGO

El comercio exterior de México tiene dentro de sus múltiples facetas el de la regulación arancelaria y aduanera, así como el papel que los agentes aduanales han jugado en su devenir histórico-jurídico.

Si bien existe abundante bibliografía que toca el tema del comercio exterior de México y la operación aduanera, poca lo hace desde un punto de vista estrictamente jurídico y/o histórico-jurídico. Fundamentalmente son trabajos desde el punto de vista de la historia económica.

En primer término, el muy conocido texto de Miguel Lerdo de Tejada, *El comercio exterior de México desde la conquista hasta hoy* (México, Impreso por Rafael Rafael, 1853). Destaca, desde luego, el trabajo de Inés Herrera Canales sobre *El comercio exterior de México 1821-1875* (México, El Colegio de México, 1977), que ofrece un panorama bien documentado sobre el tema. Debe leerse conjuntamente con los trabajos de Carlos J. Sierra y Rogelio Martínez Vera, *Historia y legislación aduanera de México* (México, Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones, Ediciones del “Boletín Bibliográfico” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1973), y de Guillermo Tardiff, *Historia del comercio exterior mexicano (antecedentes, documentos, glosas y comentarios) 1503-1847* (México, Gráfica Panamericana, 1968, tomo I; 1970, tomo II).

La obra de Walther L. Bernecker, *Contrabando, ilegalidad y corrupción en el México del s. XIX* (trad. de Manuel Emilio Waelti, México, Universidad Iberoamericana, 1994) resulta ciertamente reveladora.

Marcello Carmagnani, en su “Finanzas y Estado en México, 1820-1880”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega,

Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX (México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1998) ayuda a mejor entender las penurias económicas del Estado mexicano en ese periodo; lo mismo el documentado texto de Araceli Ibarra Bellón, *El comercio y el poder en México, 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones* (México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Guadalajara, 1998) y el trabajo de Carlos Marichal, “Una difícil transición fiscal. Del régimen colonial al México independiente”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860* (México, El Colegio de México, 2001).

De gran importancia es el texto de Luis Jáuregui, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes, 1786-1821* (México, UNAM, Facultad de Economía, 1999), pues cubre un periodo no abarcado por la conocida obra de Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia general de Real Hacienda* (México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850). De Miguel Lerdo de Tejada el primer texto sobre el tema para el México decimonónico, y elemental para tratar el tema: su *Comercio exterior de México desde la conquista hasta hoy* (México, impreso por Rafael Rafael, 1853), complementado de alguna manera con los trabajos de Pablo Macedo, *La evolución mercantil, Comunicaciones y obras públicas, La hacienda pública. Tres monografías que dan una idea de una parte de la evolución económica de México* (México, J. Ballezá y Cia., Sucesores, Editores, 1905) y por el texto de Arturo Ortiz Wadgymar, *Comercio exterior de México en el siglo XX* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa, 2001). Nuestro texto *El comercio exterior de México, 1821-1928* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005) ofrece una historia jurídica de la normatividad aplicable al comercio exterior en nuestro país.

Para el Primer Imperio, el texto de Bárbara A. Tenenbaum, “Sistema tributario y tiranía: las finanzas públicas durante el ré-

gimen de Iturbide, 1821-1823”, en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega, *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX* (México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1998). Para el Segundo Imperio, María José Rhi Sausi Garavito, “El deber fiscal durante la Regencia y el Segundo Imperio. Contribuciones y contribuyentes en la Ciudad de México”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De colonia a nación, impuestos y política en México, 1750-1860* (México, El Colegio de México, 2001).

El comercio exterior de México en los siglos XX y XXI ha sido estudiado ampliamente; pensemos en los trabajos de Rodolfo Cruz Miramontes, “El comercio exterior de México en la última década”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* (México, núm. 29, 1999). Asimismo, la destacable obra *El comercio exterior de México* (México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Academia de Arbitraje y Comercio Internacional, Siglo Veintiuno Editores, 1982), en tres tomos. Un análisis muy interesante nos los da Arturo Ortiz Wadgymar, en su *Comercio exterior de México en el siglo XX* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Miguel Ángel Porrúa, 2001). Sobre el Instituto Mexicano de Comercio Exterior véase Antonio Gazol Santafé (ed.), *El nacimiento del IMCE* (México, 1971, colección Selecciones y Documentos sobre la Actividad Económica en Latinoamérica).

Sobre el desarrollo del TLCAN son de utilidad los textos de Steven Globerman y Michael Walker (comps.), *El TLC. Un enfoque trinacional* (trad. de Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1994); Georgina Kessel (comp.), *Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio* (México, ITAM, McGraw-Hill, 1993); Witker, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica: diez años después* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005).

Los esfuerzos negociadores del TPP también han generado literatura; así, por ejemplo, los esfuerzos de Arturo Oropeza García (coord.), *El Acuerdo de Asociación Transpacífico, ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013).

Al nacer a la vida independiente, el país carecía de un sistema arancelario adecuado a su nueva realidad política y económica: pasó de un sistema controlado de comercio, si bien liberalizado en la última mitad del siglo XVIII, pero siempre bajo el control de grupos de comerciantes a través de los consulados de comercio y con la presencia clara del Estado español en la regulación de las transacciones entre España y las Indias.

El conocimiento adecuado de la política arancelaria mexicana exige acudir a sus antecedentes hispano-indianos para después estudiar la regulación específica que prevaleció durante el siglo XIX y, con ello, procurar entender a cabalidad el siglo XX y las reformas adoptadas una vez concluida la Revolución mexicana.

Las disposiciones regulatorias del comercio exterior y la operación de las aduanas no estuvo exenta de los vaivenes políticos a que estuvo sometido el Estado mexicano. La política arancelaria y aduanera del país refleja los constantes enfrentamientos entre liberales y conservadores.

Marco y antecedente necesario de la gestión aduanera mexicana lo constituye el comercio entre España y las Indias, en particular su régimen jurídico, abarcando desde el descubrimiento y la implantación del sistema de monopolio y puerto único propio de la Casa de Austria, hasta la libertad de comercio y navegación introducida por el Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España y las Indias del 12 de octubre de 1778, bajo la Casa Borbón. La Nueva España fue beneficiada del Reglamento para el Libre Comercio hasta la expedición de dos reales decretos del 28 de febrero y 10 de julio de 1789. En realidad, se trató más de una libertad de navegación que de una libertad de comercio, de ahí la mención en dicho ordenamiento a puertos

como Cádiz, Sevilla, La Habana, Cartagena de Indias, Málaga, Guijón y otros, además de los propios de la Nueva España.

Se parte del hecho de que los consulados de comercio jugaron un papel fundamental en la regulación y ejercicio del comercio exterior indiano y, desde luego, novohispano, lo que se demuestra con los cuatro consulados con que contó lo que ahora es México: Nueva España, Guadalajara, Veracruz y Puebla, este último bajo el régimen de don Agustín de Iturbide.

La independencia obligó a reorientar las aduanas y con ellas las disposiciones arancelarias y apertura comercial en el México independiente, en donde maximizar el producto de las aduanas y mantener el dominio sobre puertos y garitas aduanales van a ser dos elementos de gran importancia política y económica para los gobiernos del México recién independizado. Es de notarse que en 1821 el comercio exterior de México se hacía casi exclusivamente a través del puerto de Veracruz, pese al decreto expedido por las Cortes de España el 9 de noviembre de 1820 que habilitaba varios puertos de México al comercio directo con España.

La importancia de los ingresos derivados de la operación aduanera se refleja en la preocupación por la adecuada recaudación de los gravámenes establecidos al comercio extranjero por los gobiernos mexicanos: los derechos de importación y de exportación, los derechos de toneladas, los derechos de internación y los derechos de consumo.

Nuestra primera ordenanza de aduanas verá la luz en 1856; se trata de la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana de 1856. En ella, el despacho de las mercancías se hacía por un pedimento por escrito del consignatario del buque, y si no había tal, por el capitán. Esta Ordenanza fue precedida por el Reglamento de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotage de 1849.

A la Ordenanza de 1856 le siguieron la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 24 de enero de 1885; la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas del 1o. de marzo de 1887, y la Ordenanza General de Aduanas Marí-

timas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos del 12 de junio de 1891, con sus reformas de principios del siglo XX. La Ordenanza de 1891 contendría disposiciones sobre los consignatarios y sus apoderados, relevantes para el desarrollo posterior de la figura de los agentes aduanales.

De la Ordenanza de 1891 se preparó en 1899 una nueva edición, en la que se refundieron todas las disposiciones posteriores y que se encontraban vigentes al 19 de abril de ese año.

La nueva edición de la Ordenanza contiene un apéndice con treinta disposiciones que modificaron, explicaron o reglamentaron la Ordenanza de 1891. En 1905 se expidió la Tarifa de la Ordenanza General de Aduanas de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al decreto del 20 de junio del mismo año, que empezaría a regir el 1o. de septiembre de 1905.

Como bien señala el autor, Miguel Alejandro López Olvera, corresponderá al régimen de Venustiano Carranza la expedición, el 20 de febrero de 1918, del Decreto Reglamentando los Derechos y Obligaciones de los Agentes Aduanales.

La tarea legislativa de Venustiano Carranza será de enorme importancia: separado de la Convención de Aguascalientes, inició su programa de reformas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, adicionando el Plan de Guadalupe con el lema “Constitución y Reforma” y una idea de conciliación de las diferentes facciones de la Revolución. Se consideraba necesaria la unificación de los diferentes grupos (Zapata, Orozco, Villa y la Convención) para que el gobierno provisional de Carranza lograra cumplir con el programa de la Revolución. De ahí las críticas a la actitud del general Villa, quien impedía el establecimiento de un gobierno preconstitucional.

El Plan proponía la restitución de las tierras a los pueblos privados de éstas, la disolución de los latifundios y la formación de la pequeña propiedad mediante leyes agrarias. Se proponía, además, la reforma a la legislación civil, penal y mercantil, así como al procedimiento judicial, leyes de aguas, minas y la garantía del pleno goce de los derechos ciudadanos e igualdad ante la ley.

En ejecución del plan de reformas, Venustiano Carranza expidió en Veracruz:

- La Ley del Municipio Libre.
- La Ley del Divorcio, del 25 de diciembre de 1914.
- La Ley Agraria.
- La Ley Obrera, del 6 de enero de 1915, obra de Luis Cabrera.

Asimismo, reformó el Código Civil el 29 de enero de 1915 y el 22 de junio de 1915 expidió el decreto por el que quedaron abolidas las tiendas de raya.

Posteriormente expediría la Ley de Relaciones Familiares de 1917 y, en 1918, el Decreto Reglamentando los Derechos y Obligaciones de los Agentes Aduanales.

Una vez reducidos los villistas y los zapatistas en 1916, Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto por el que reformaba el Plan de Guadalupe, y convocó a elecciones para un Congreso Constituyente que reformaría la Constitución vigente, integrado por representantes de los estados en proporción a la población, de acuerdo con la Constitución de 1857.

El texto del doctor López Olvera arranca precisamente de la primera regulación aplicable a la tarea de los agentes aduanales de 1918 y su Reglamento, la definición de agente aduanal de la misma, requisitos, obligaciones, prohibiciones y sanciones.

El siguiente momento de importancia se producirá con la Ley de Agentes Aduanales del 30 de agosto de 1927 y su Reglamento, del 16 de marzo de 1928. Disposiciones que aportan una nueva definición de agente aduanal, el régimen de los aspirantes, obligaciones y responsabilidades. Destaca López Olvera la principal diferencia con la ley de 1918: que la autorización para ejercer como agente la otorgaba el Ejecutivo Federal, por conducto de la Dirección General de Aduanas, mediante una patente que requería además del otorgamiento de una garantía.

La Ordenanza de 1891 estuvo vigente hasta la expedición de la Ley Aduanal del 18 de abril de 1928, dividida en 18 títulos y

766 artículos. En dicha Ley se trata por vez primera del tráfico de mercancías por vía aérea y postal, y aborda también el funcionamiento de los agentes aduanales. La Ley de 1928 sirvió de modelo para el Código Aduanero de 1951.

López Olvera se refiere a lo largo del texto a las subsecuentes leyes aduanales de 1929 y 1935, para llegar al primer Código Aduanero de 1951, la Ley Aduanera de 1981, la de 1995 y su reforma de 2002.

Recordemos que en 1929 se buscará un modelo económico nacionalista, afectado por la gran depresión estadounidense de ese año. Este sistema, que abarca de 1929 a 1940, será el fundamento del proceso de industrialización en México, hasta que con la Segunda Guerra Mundial se pasa al sistema de sustitución de importaciones, vía un proteccionismo indiscriminado en donde el Estado participó como un elemento fundamental en la regulación de la economía nacional, si bien no se puede hablar de una economía cerrada totalmente al exterior.

Para 1950, la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero se consideró agotada, iniciándose la de bienes intermedios y de capital. La protección otorgada por el sistema se basó en el manejo del tipo de cambio; altas cargas a la importación de bienes del exterior, y controles cuantitativos y permisos previos de importación que llegaron a ser necesarios para el 80% de las importaciones.

Lo anterior logró eliminar la competencia externa, lo que tuvo como consecuencia una producción en muchos casos ineficiente y de alto costo que impidió una penetración efectiva en el mercado de exportación.

La imposibilidad de acceder a recursos del exterior vía exportaciones obligó al país a recurrir cada vez más al financiamiento externo, lo que se reflejó negativamente en la balanza de pagos.

En 1970 se diseñó un plan de apoyo estructural a las exportaciones con la creación y fortalecimiento de organismos como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), el Banco

Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), la Comisión para la Protección del Comercio Exterior (Compromex), la Comisión Nacional de Fletes Marítimos (Conaflemar), la Asociación Mexicana de Usuarios del Transporte Marítimo A. C. (AMUTMAC), la Academia Mexicana de Arbitraje y Comercio Internacional (ADACI), el Comité (*ad-hoc*) para la Defensa de las Exportaciones, el Comité de Compras del Sector Público y la Comisión Nacional de Comercio Exterior. Si bien no fueron suficientes, sí constituyeron un esfuerzo notable para ordenar y promover el comercio exterior y el fomento industrial de México.

Se crea en ese momento toda una gama de estímulos al comercio exterior como los programas de importación temporal (Pitex), el régimen de maquiladoras, los certificados de promoción fiscal (Ceprofis), las empresas altamente exportadoras (Altex), etcétera.

Claro está que el símbolo del apoyo y promoción del comercio exterior fue el IMCE, creación de Carlos Torres Manso y Julio Faesler. El IMCE nace mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1970.

Este sistema de apoyos sufrió constantes ataques en los mercados internacionales a los que acudían productos y bienes, sobre todo por parte de las autoridades estadounidenses, lo que culminó, a partir de 1985, en una serie de cambios que los llevaron hasta su casi desaparición (por ejemplo los Ceprofis, que se extinguieron entre agosto y diciembre de 1987), al firmarse en ese año lo que se conoció como el “Entendimiento sobre la prueba del daño”, por el que se cancelaron los subsidios otorgados a las exportaciones mexicanas existentes a la fecha y la concesión por parte de los Estados Unidos de la “prueba del daño”. Aunado a lo anterior, el gobierno de México decidió desaparecer al Instituto Mexicano de Comercio Exterior en diciembre de 1985 e ingresar, ahora sí, después del intento fallido de 1978, al GATT.

A partir de 1985 la apertura comercial buscaba corregir las distorsiones económicas generadas por la estrategia de sustitución de importaciones. Se buscó afianzar el ingreso de inversio-

nes al país estrechando las relaciones económicas con Estados Unidos; de ahí el inicio, en su momento, de las negociaciones para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que, con el antecedente del Tratado celebrado con la República de Chile que entró en vigor en enero de 1992, llevarían a negociar tratados con Costa Rica, Venezuela y Colombia, Bolivia, Nicaragua, la Unión Europea, Israel, Honduras, El Salvador y Guatemala, Uruguay, el Acuerdo Europeo de Libre Comercio, y Japón. Aunado lo anterior, se negociaron acuerdos de alcance parcial de complementación económica con Argentina y Brasil. En julio de 2002 se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica 54, que establece el compromiso de crear una zona de libre comercio entre México y el Mercosur.

El Acuerdo comprende los celebrados o que se celebren entre México y ese bloque, así como los que celebre México con cada uno de los países miembros.

Con base en este Acuerdo, México y Uruguay suscribieron un TLC y están en proceso las negociaciones para la ampliación de los acuerdos de complementación económica 6, con Argentina, y 53, con Brasil.

El Tratado de Asociación Transpacífico, o TPP por sus siglas en inglés, es, sin duda, al día de hoy, la negociación comercial multilateral más importante, y desde una perspectiva iberoamericana, el TPP tiene una importancia destacable, ya que está también la relativamente reciente Alianza del Pacífico entre México, Chile, Perú y Colombia, creada el 28 de abril de 2011, que busca la integración profunda de servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas. Todos ellos grandes destinos de inversión extranjera y con tratados de libre comercio previamente negociados y en vigor entre ellos. Es el primer acuerdo de libre comercio que incluye más disciplinas que la OMC. El 6 de junio de 2012 México firmó *ad referendum* el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Paranal, Antofagasta, Chile. El Acuerdo fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 15 de noviembre de 2012, según decreto publicado

en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2012. El instrumento de ratificación, firmado por el Ejecutivo Federal el 14 de diciembre de 2012, fue depositado ante el gobierno de la República de Colombia el 27 de enero de 2013. Entró en vigor el 20 de julio de 2015.

El futuro ofrece grandes retos a la tarea de los agentes aduanales, en un mundo globalizado pero con graves riesgos de resurgimiento de esquemas proteccionistas y cierre de mercados. Sin duda, el conocimiento de la figura del agente aduanal desde su perspectiva histórica y jurídica es de gran utilidad, hoy más que nunca.

Oscar CRUZ BARNEY
Ciudad Universitaria, diciembre de 2016