

5° ENCUENTRO
ALIANZA LATINOAMERICANA ANTICONTRABANDO
DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ



JUNIO 2019



Activos desde 1915



INTRODUCCIÓN

Empresarios, gremios y gobiernos de América Latina han expresado su compromiso por fortalecer la legalidad en el marco de la Alianza Latinoamericana Anticontrabando - ALAC, la cual con tres años de trayectoria ha armonizado esfuerzos para combatir el comercio ilícito en la región. Todos los actores han evidenciado el impacto generado en el recaudo fiscal, la salud pública y las distorsiones en el mercado que se desprenden de esta problemática; lo cual, aunado al perjudicial crecimiento de la economía ilegal, los ha motivado a robustecer las estrategias de mitigación.

En esta coyuntura, la ALAC realizó el Quinto Encuentro en la ciudad de San José de Costa Rica, los días 7 y 8 de mayo de 2019. En este importante evento participaron 180 personas, principalmente autoridades de gobierno, representantes empresariales, agremiaciones, medios de comunicación, organizaciones internacionales, originarias de 16 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

La instalación del 5° Encuentro fue presidida por la Ministra de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, Victoria Hernandez Mora; así mismo, durante el evento se congregó a destacadas autoridades de la región como lo son el Dr. Nogui Acosta, Viceministro de Hacienda de Costa Rica, la Dra. Laura Valdivieso, Viceministra de Comercio Exterior de Colombia, el Dr. Diego Caicedo, Viceministro de Comercio Exterior de Ecuador y el Dr. Jorge Roberto Ruiz Serovic, Viceministro de Política de Defensa y Planificación de Guatemala.

En el marco del evento, la ALAC analizó todos los alcances de esta problemática, cubriendo desde la perspectiva relacionada con el control aduanero, en lo referente a la verificación y la trazabilidad de la cadena logística; adicionalmente, se discutió acerca de su conexidad con otros delitos como el lavado de activos, el narcotráfico y la financiación al terrorismo; desde el punto de vista de la judicialización, se reconoció la esencial prioridad de desarticular las bandas criminales que nutren este flagelo; y desde la cooperación internacional, se analizaron las alternativas de construir regionalmente acuerdos que se traduzcan en apoyos para afrontar el contrabando y así construir una mejor América Latina.

De esta forma, ALAC durante su 5° Encuentro fue reconocido como el esfuerzo más importante para intercambiar información, construir buenas prácticas y generar alianzas estratégicas que trasciendan las fronteras de los países y articulen los actores públicos y privados.

TRABAJO DE MESAS TRANSVERSALES

Como parte esencial del Encuentro se llevaron a cabo las sesiones de trabajo de las mesas transversales, las cuales se han organizado de acuerdo a la tipología de contrabando y a la necesidad de coordinación de los representantes gubernamentales.

En el caso de las tipologías, las industrias afectadas han distinguido las principales modalidades de operación de las organizaciones dedicadas al contrabando. Sumado al contrabando abierto, el cual es identificado como el ocultamiento de mercancías para el ingreso o salida de un territorio aduanero o su movilización por medios clandestinos, se han evidenciado otros métodos complejos. Por ejemplo, el contrabando técnico que constituye la introducción de mercancías incurriendo en prácticas como subfacturación, inadecuada clasificación arancelaria, declaración engañosa de cantidades, declaración errónea de origen, incumplimiento de la reglamentación técnica o sobrefacturación.

Por consiguiente, a través de las mesas transversales de i) Contrabando Abierto, ii) Contrabando Técnico, y iii) Funcionarios Públicos se busca plantear algunas alternativas a los actores públicos y privados de América Latina.

RECOMENDACIONES

1. **Contrabando Abierto.** Los sectores interesados en desarrollar soluciones regionales al contrabando abierto, como lo son el de cigarrillos, alimentos, calzado y combustibles, formularon las siguientes propuestas:

- Acrecentar la interlocución público-privada a través de la creación de mesas técnicas, mesas intersectoriales y, principalmente, por medio de la construcción de agendas de trabajo.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad encargada de afrontar el comercio ilícito desde una perspectiva regional; es decir, especialmente en las zonas de frontera. Para ello es necesario, la incorporación de la lucha contra el contrabando en la agenda pública regional.
- Estimular la identidad de criterio en las determinaciones adoptadas en las zonas de frontera por todos los actores involucrados, para lo cual es preciso avanzar en el desarrollo de estudios de medición del impacto del contrabando y buscar la armonización entre las autoridades del poder ejecutivo y legislativo, incrementando el compromiso de todos los representantes del sector público.
- Construir grupos especializados para la lucha contra el contrabando, como lo son los centros integrados en donde se realiza una coordinación operativa de las autoridades y se analiza en tiempo real la información estratégica para atacar las estructuras criminales.
- Diseñar estrategias para impulsar el tránsito hacia la legalidad de actores que operan en las fronteras.
- Establecer las sanciones penales de contrabando, teniendo como criterio, la gravedad del mismo, con el propósito de generar una efectiva relación de causalidad entre la realización del hecho y la sanción definida.

- Reforzar -con tecnología e inteligencia- los puntos de ingreso de los productos de contrabando.
- Fortalecer y monitorear las zonas de libre comercio.
- Realizar campañas de medios a nivel regional que tengan como propósito informar a los consumidores sobre las ventajas de adquirir productos a través de canales de comercialización formal.

2. **Contrabando técnico.** Dentro de las tipologías de este ilícito, el contrabando técnico ha impactado de manera representativa a las industrias de textiles, autopartes, calzado, acero y metalmecánica. Atendiendo a este contexto, se construyeron unas recomendaciones de aplicación regional para fortalecer el control, las cuales se presentan a continuación:

- Propender porque en cada país la información de las declaraciones de importación y exportación sea pública, con el propósito de que el sector privado pueda hacer uso y análisis de ella, con el fin de identificar comportamientos irregulares y denunciarlos ante la Administración, cuando se considere pertinente. Lo anterior, sin perjuicio de la reserva de información confidencial por parte de las autoridades de gobierno.
- Construir o actualizar y dar a conocer las cifras de contrabando técnico en cada país, realizando una diferenciación sectorial, con el objetivo de identificar los valores de pérdida de recaudo fiscal y con miras a la visibilización del impacto.
- Promover la gestión de las denuncias por contrabando técnico realizadas ante la administración pública, a fin de que se les dé traslado a una instancia penal y que se cuente con la información oportuna para la desarticulación de las organizaciones criminales que soportan el contrabando.
- Enfocar los esfuerzos operativos y de análisis en la identificación de las estructuras criminales y no de los pequeños establecimientos, ya que se ha observado que las organizaciones delincuenciales realizan las acciones de contrabando y son proveedores de los demás actores involucrados.
- Fortalecer el control posterior, por medio del intercambio de información con las aduanas de otros países y con las demás instituciones del Estado, inmersas en las operaciones de comercio exterior.
- Establecer mecanismos regionales de control para la lucha contra el contrabando técnico en zonas especiales.

- 3. Funcionarios públicos.** La mesa integrada por representantes de instituciones públicas de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana, formuló las siguientes propuestas en tres ejes temáticos:

Mecanismos de cooperación regional:

- Establecer un convenio de cooperación entre ALAC y la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL).
- Apalancar el desarrollo de acciones conjuntas en Centroamérica a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- Fomentar la participación e integración de Ministerios públicos y Fiscalías.
- Impulsar la estandarización normativa que facilite la lucha contra el ilícito entre los países de la región.

Mecanismos de intercambio de información:

- Desarrollar el Observatorio Regional Anticontrabando e incentivar y fortalecer la estructuración de Observatorios Nacionales Anticontrabando.
- Impulsar la creación y/o consolidación de las Comisiones interinstitucionales de lucha contra el comercio ilícito.
- Procurar la integración de plataformas tecnológicas de información, por medio de las cuales se compartan listas negras, procedimientos aduaneros y análisis de irregularidades financieras relacionadas con el lavado de activos.
- Generar protocolos en los cuales se indiquen los mecanismos de integración público-privado, como ha sido realizado en República Dominicana a través de la legislación nacional.

Aprovechamiento de buenas prácticas:

- Recopilar y compartir las experiencias exitosas de los Comités interinstitucionales de lucha contra el comercio ilícito de cada país.
- Incentivar el desarrollo de acuerdos de cooperación del sector público con las empresas privadas, así como la transmisión de las buenas prácticas de trabajo conjunto.
- Estimular el establecimiento de acuerdos entre las unidades de análisis de información financiera de cada Estado e impulsar el trabajo conjunto con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

- Desarrollar protocolos de inspección de contenedores en donde se contemple la participación del sector privado.
- Mejorar e incrementar los programas de comunicación, educación al ciudadano y del empresario que faciliten la difusión de las acciones gubernamentales realizadas para el control del comercio ilícito.

TRABAJO DE MESAS SECTORIALES

Durante el Quinto Encuentro ALAC sesionaron las mesas sectoriales con el propósito de establecer acciones prioritarias y recomendaciones que permitan fortalecer la lucha contra el contrabando en la región para las industrias más sensibles.

En consecuencia, la jornada de trabajo incluyó la realización de las mesas de: cigarrillos, combustibles y textiles, confecciones y calzado.

BUENAS PRÁCTICAS SECTORIALES

1. **Sector de Cigarrillos.** Con el propósito de dar continuidad a la agenda de trabajo definida por la Mesa de Cigarrillos durante el 4º Encuentro ALAC se discutió acerca de los avances obtenidos en cada una de las acciones estratégicas de la agenda y se determinó hacia qué aspectos podrían enfocarse el plan de acción en cada uno de estos lineamientos.

- Coordinar con los actores principales del área de la triple frontera en América del Sur la creación de un grupo de trabajo internacional, en el cual se vincule a las Fuerzas de Seguridad de Brasil, Argentina y Paraguay y otros representantes del Gobierno, para fortalecer el control en esta área limítrofe.

Adicionalmente, definir un modelo de gobernanza que facilite el funcionamiento del grupo de trabajo, el cual parta de la articulación público-privada. Para el desarrollo de esta estrategia, se observa la posibilidad de realizar reuniones inter-Encuentro ALAC, vincular a organizaciones como Crime Stoppers dada su experticia en grupos de trabajo de Centroamérica y trabajar en conjunto con medios de comunicación para realizar una difusión mediática de la problemática y de las acciones a realizar.

Se estima pertinente que de acuerdo a los resultados se extienda el alcance del grupo de trabajo a otros sectores impactados y hacia otros lugares de América Latina que tengan un impacto similar, como lo son las Zonas Libres.

- Desarrollar canales de comunicación entre las autoridades de policía y aduana, respectivamente, para facilitar la coordinación de acciones en puntos de frontera. Para ello, una alternativa es la firma del convenio de cooperación con AMERIPOL,

atendiendo a la buena receptividad de esta organización para trabajar en los problemas de contrabando a nivel regional.

- Evaluación, análisis y seguimiento de la conveniencia de la ratificación del Protocolo de Comercio Ilícito en los países que aún no lo han ratificado, teniendo en cuenta las características específicas y situación de cada uno de los países.

En este sentido cada parte deberá evaluar de manera interdisciplinaria los diferentes retos jurídicos y prácticos para la implementación de este Protocolo, previo a la ratificación del mismo.

- Fomentar la realización de estudios comunes sobre comercio ilícito de cigarrillos en la región, atendiendo a las fortalezas que representa una cuantificación unificada de la incidencia del contrabando.

Para ello, se realizará una sesión de trabajo en el cual se dé a conocer la metodología utilizada en el estudio realizado en Colombia y se contextualizará la necesidad de contar con cifras comunes por parte de la industria.

- Fomentar las prácticas exitosas implementadas por Guatemala, Colombia, Chile y El Salvador relacionadas con la custodia de los activos usados por los delincuentes para cometer el delito hasta que finalice el proceso legal.

Es preciso propiciar el desarrollo de marcos regulatorios que viabilicen la incautación y retención de los bienes utilizados para cometer el delito en tanto que ello obliga a las organizaciones criminales a modificar su modus operandi y, complementariamente, es posible trascender a otro tipo de investigaciones como lo pueden ser aquellas enfocadas en el lavado de activos, con efectos penales mucho más importantes al cambiar la práctica judicial.

- Motivar el desarrollo de acuerdos de cooperación entre los sectores público y privado de los países miembros de ALAC.
- Continuar trabajando en campañas de sensibilización a los consumidores.

2. Sector de textiles, confecciones y calzado. Los sectores participantes en esta mesa han observado prácticas de contrabando técnico que resulta prioritario controlar, principalmente son casos de subfacturación, irregularidades de clasificación arancelaria y errónea declaración de origen. De acuerdo a lo anterior, se propuso como acciones:

- Continuar intercambiando buenas prácticas entre los países integrantes de ALAC, como se ha realizado con la Metodología de valoración de mercancías textiles

desarrollada por Brasil y con la experiencia colombiana de desarticulación de las grandes redes de contrabando textil. Allí se ha evidenciado que la coordinación público-privada desempeña un rol fundamental.

- Propiciar que las autoridades aduaneras de cada uno de los países permitan el acceso público a las bases de datos de comercio exterior o que la información se comparta con los gremios. Ello con el fin de contar con la suficiente información de manera que las asociaciones puedan realizar análisis e identificar inconsistencias, lo cual permite informar de los hallazgos a las autoridades ante posibles casos de contrabando técnico y subfacturación.
 - Compartir normas relacionadas con la penalización del contrabando como por ejemplo la Ley Anticontrabando de Colombia (Ley 1762 de 2015).
 - Construir un documento que compendie las buenas prácticas y que pueda ser circulado entre las autoridades de cada uno de los países.
 - Motivar la construcción de cifras regionales del contrabando textil confección en la región para identificar el impacto.
 - Analizar si el comercio electrónico y los envíos por medio de couriers está estimulando el ingresando contrabando e identificar medidas para evitar que se convierta en un método no controlado de ingreso de mercancías.
- 3. Sector de Combustibles.** El contrabando de combustibles es una problemática observada en diferentes zonas de la geografía de América Latina, dentro de las que se destacan la frontera Venezuela – Colombia, Panamá – Costa Rica, Ecuador – Perú y Ecuador – Colombia. Por esta razón, se observa la necesidad de coordinar esfuerzos regionales que respondan a la coyuntura sectorial, a través de la consolidación de la Mesa del Sector de Combustibles y la aplicación de las siguientes recomendaciones:
- Estimular la articulación público-privada en cada uno de los países de la región que permita atacar el mercado ilegal de contrabando de hidrocarburos.
 - Incentivar la marcación del combustible como una práctica que posibilite la trazabilidad en la cadena de comercialización.
 - Promover el uso de sellos de seguridad en vehículos de transporte para evitar la contaminación o el transporte de combustibles de origen ilícito.
 - Generar canales de comunicación e integración entre las autoridades de los países involucrados y acuerdos binacionales para fortalecer las acciones de control.

- Desarrollar mesas técnicas en las zonas de frontera a través de las cuales se pueda vigilar la situación, coordinar operativos y transmitir información estratégica. En este escenario es esencial la participación del sector privado y de las autoridades facultadas para intervenir.
- Promocionar el monitoreo del entorno operacional en infraestructura de zonas de frontera.
- Compartir buenas prácticas con los demás actores de la región, como lo puede ser la creación del Centro Integrado Contra el Contrabando de Hidrocarburos – CIC2H / Programa de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) en Colombia.
- Crear mecanismos o alternativas para el tránsito a la legalidad o hacia modelos de negocio formal de los actores vinculados al contrabando de combustibles, denominados usualmente ‘pimpineros’.

CONCLUSIONES

El comercio ilícito es uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico de América Latina, debido a las consecuencias negativas que ha generado en las instituciones, en la sociedad y en el mercado. En este sentido, las economías ilegales transgreden las reglamentaciones, las obligaciones tributarias, ponen en riesgo a los consumidores y propician una desventaja con los actores que se ciñen a los marcos regulatorios, desestimulando el empleo, la producción y la competitividad.

En respuesta a estos enormes desafíos, desde 2016 la Alianza Latinoamericana Anticontrabando (ALAC) ha articulado los esfuerzos de los principales actores involucrados en la lucha contra esta problemática, diseñando una estrategia de cooperación público-privada para determinar las acciones prioritarias a ejecutar en la región y para cohesionar a las instituciones en torno a la importancia de la legalidad.

El 5° Encuentro ALAC permitió actualizar el plan de trabajo de las mesas técnicas y dar a conocer las más recientes acciones gubernamentales implementadas para contrarrestar el contrabando abierto y técnico. Por último, es pertinente recalcar, que la Alianza ha avanzado progresivamente en los sectores representados. Por ejemplo, en esta ocasión el Consejo de la Industria de Cosméticos, Aseo Personal y Cuidado del Hogar de Latinoamérica (CASIC), presentó su declaración de adhesión con lo cual se crea la Mesa del Sector Cosméticos y Productos de Aseo y se da inicio a la configuración del plan de trabajo sectorial correspondiente.

Para la construcción del presente documento participaron las siguientes organizaciones:

- Asociación Brasileña de la Industria Textil y de Confección - Brasil
- Asociación de Distribuidores de Productos de Consumo – Nicaragua
- Asociación de Usuarios de la Zona Libre de Colón, Panamá
- Agencia Nacional De Vigilancia Sanitaria - Brasil
- Agencia Nacional Do Cinema – Brasil
- Asociación de Importadores de Vehículos y Maquinaria - Costa Rica
- Alianza Contra el Comercio Ilícito - Panamá
- Asociación Nacional de Empresarios - Colombia
- Asociación Civil Antipiratería - Argentina
- Asociación Nacional de Industriales – Honduras
- Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy (BASCAP) - Brasil.
- Cámara Británica de Comercio - Costa Rica
- Cámara Costarricense de Importadores, Distribuidores y Representantes - Costa Rica
- Cámara Costarricense de Navieros - Costa Rica
- Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio - Costa Rica
- Cámara de Comercio de Costa Rica - Costa Rica
- Cámara de Comercio y Servicios - Nicaragua
- Cámara de Industria - Guatemala
- Cámara de Industrias - Costa Rica
- Cámara de Industrias y Producción - Ecuador
- Cámara Nacional de Transportes de Carga - Costa Rica
- Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa - Costa Rica
- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos – México
- Consejo Interinstitucional Contra el Contrabando y Defraudación Aduanera - Guatemala
- Cooperación Rayos De Luz - Costa Rica
- Comisión Mixta de Comercio Ilícito de Costa Rica – Costa Rica
- Comisión Presidencial de Reforma Integral del Sistema Aduanero y Operaciones de Comercio - Honduras
- Corporación de Supermercados Unidos - Costa Rica
- Crime Stoppers
- CREEL - México
- Dirección General De Aduanas - República Dominicana
- Embajada Británica en Costa Rica - Reino Unido
- Embajada de Colombia en Costa Rica – Colombia
- Embajada de los Estados Unidos en México – Estados Unidos
- Euromonitor Internacional
- Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción - Venezuela

- Federación Centroamericana de Laboratorios Farmacéuticos - Costa Rica
- Fundación de Investigación en Inteligencia Financiera - Argentina
- Fiscalía General de la Republica - El Salvador
- Fiscalía General - Costa Rica.
- Forum Nacional Contra a Pirataria e Ilegalidade (FNCP) - Brasil
- Gendarmería Nacional - Argentina
- International Chamber of Commerce - Costa Rica
- Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO) – Brasil
- Ministerio de Comercio Exterior, Producción e Inversiones - Ecuador
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Colombia
- Ministerio de Finanzas Públicas - Guatemala
- Ministerio de Hacienda - Costa Rica
- Ministerio de la Defensa - Guatemala
- Ministerio Público - Chile
- Ministerio Público - Honduras
- Municipalidad San José - Costa Rica
- Organismo de Investigación Judicial - Costa Rica
- Policía de Control Fiscal - Costa Rica
- Policía Municipal de San Jose - Costa Rica
- Policía Nacional, Policía Fiscal Y Aduanera - Colombia
- Policía Nacional Civil, Dipafront - Guatemala
- Polícia Rodoviária Federal - Brasil
- Procuraduría General de la República - República Dominicana
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretaria de Seguridad - Honduras
- Servicio Nacional de Aduana del Ecuador – Ecuador
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) - Perú.
- Superintendencia de Administración Tributaria - Guatemala
- Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción - Honduras
- Unión Industrial Paraguaya – Paraguay
- International Trademark Association (INTA) – Estados Unidos
- Transnational Alliance to Combat Illicit Trade (TRACIT) – Estados Unidos
- World BASC Organization