



# 1ª Cumbre de Directores Generales de Aduanas sobre la Lucha contra el Comercio Ilícito – Región de las Américas

Ciudad de Panamá, Panamá, 26 y 27 de marzo de 2024

## Resumen del evento

**\*\*\*Confidencial\*\*\***

### Descripción general/métricas

- La 1ª Cumbre de Directores Generales de Aduanas de la Región de las Américas sobre la Lucha contra el Comercio Ilícito fue convocada y organizada conjuntamente por la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá (representada por Tayra Barsallo, Directora General de ANA) y la Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito (representada por Jeffrey Hardy, Director General de TRACIT). El evento se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá, los días 26 y 27 de marzo de 2024.
- La reunión contó con la participación de Directores Generales de Aduanas de 25 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Bonaire, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay. Se recibieron seis cancelaciones de última hora de las Islas Vírgenes Británicas, Haití, Nicaragua, Paraguay y San Cristóbal y Nieves. (Véase la lista de participantes en el Anexo 1).
- La Cumbre contó con la participación y las contribuciones de organizaciones intergubernamentales clave, como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- La audiencia contó con la participación de 135 expertos del sector privado, incluyendo organizaciones empresariales locales como *Business Alliance for Secure Commerce-Panama* (BASC), Alianza de Bebidas Espirituosas de Latinoamérica y el Caribe (ABELAC), Alianza Latinoamericana Anticontrabando (ALAC). El evento fue patrocinado por los proveedores expertos en tecnología contra el comercio ilícito Countercheck y S2 Global.

- Las empresas miembros de TRACIT desempeñaron un papel clave en el evento, aportando su experiencia y puntos de vista del sector privado. Estas incluyeron presentaciones de Julie Mejía de Procter & Gamble, Stanislas Barro de Novartis, Regina Zamith de Johnson & Johnson, Isaac Morales de ABELAC, Mónica Ramírez de Anheuser-Busch InBev, Wendel Correia de Syngenta, Hugo Morán de MORAN IP y María-Elena Lambraño de Chanel.

## Resultados

El objetivo de la Cumbre fue el de reunir a los Directores Generales de Aduanas para fortalecer la coordinación, desarrollar capacidades y ponderar normas comunes para mitigar el comercio ilícito.

Los delegados reconocieron las siguientes circunstancias:

- Una necesidad clara y urgente de priorizar y proteger a la región del comercio ilícito que se produce en múltiples sectores, incluidos el alcohol, la ropa y los artículos de lujo, los productos de consumo, los productos farmacéuticos, los plaguicidas, el petróleo y el tabaco. En la Cumbre también se reconoció la necesidad de abordar el alarmante comercio ilícito de productos forestales, riqueza ictícola, piedras preciosas y vida silvestre.
- Los traficantes explotan las debilidades estructurales y coyunturales que son comunes a las autoridades aduaneras de toda la región de las Américas.
- Las agencias de aduanas poseen una cantidad significativa de conocimientos y experiencia con una variedad de enfoques para mitigar el comercio ilícito.

Los delegados acordaron:

- Que la acción colectiva y la colaboración con los organismos aduaneros vecinos pueden mejorar la lucha contra el comercio ilícito en beneficio de la región y de los numerosos países de destino aquejados por comercio ilícito.
- Que el establecimiento de una plataforma regional informal y activa para conectar con las agencias vecinas puede facilitar el intercambio de mejores prácticas y fortalecer los mecanismos de cumplimiento de la ley.
- La Cumbre contó con la aprobación colectiva de una *Declaración Conjunta con miras a mitigar comercio ilícito*, que fue presentada por María Gabriela Ochoa Ochoa, Directora de Aduanas del Ecuador. En sus observaciones, señaló que la Declaración Conjunta es un testimonio de la determinación colectiva de los organismos aduaneros asistentes de proteger sus economías y sociedades de los daños que el comercio ilícito produce. La Sra. Barsallo agregó que la Declaración representa el comienzo de un esfuerzo concertado para proteger y promover el comercio justo en las Américas.
- Reflejando el espíritu y el entusiasmo de continuar su trabajo, varios delegados solicitaron que TRACIT coordinara una segunda edición de la Cumbre en 2025 y promovieron la celebración de actividades de coordinación y de desarrollo de capacidades a lo largo del camino.

- Además de la planificación de una segunda Cumbre, se propusieron varios proyectos específicos para allanar el camino a soluciones innovadoras y unificadas contra el comercio ilícito:
  - Asociarse en una operación regional centrada en el crimen farmacéutico.
  - Promover estándares que las agencias de aduanas puedan utilizar para medir tendencias e intercambiar información sobre el comercio ilícito de alcohol.
  - Preparar un plan estratégico regional para mitigar el comercio ilícito de plaguicidas y semillas, con un enfoque en la cooperación de las aduanas con los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

## Mesas redondas

La Cumbre fue concebida exclusivamente para abordar el desafío del comercio ilícito, centrándose en el papel de los organismos aduaneros para realizar inspecciones, detectar e identificar e incautar productos ilícitos.

El *leitmotiv* de la Cumbre consistió en focalizarse en los desafíos comunes que las agencias de aduanas de toda la región enfrentan, a fin de compartir soluciones presentadas por agencias vecinas. Entre ellos se encuentran los desafíos relacionados con los intermediarios de transporte (por ejemplo, el rápido crecimiento de los envíos de paquetes pequeños y la supervisión limitada en las zonas francas) y las debilidades estructurales (por ejemplo, la coordinación limitada con organismos externos y los marcos normativos complejos y fragmentados).

Se organizaron debates para que los delegados pudieran presentar sus experiencias, desafíos y limitaciones, y compartir soluciones y mejores prácticas que pudieran ayudar a abordar estas cuestiones.

### Rápido crecimiento del comercio ilícito de pequeños paquetes

El tráfico de mercancías ilícitas en pequeños paquetes (tanto a través del correo como de los transportistas *express*, principalmente a través de la carga aérea) está creciendo en volúmenes significativos. Los delegados abordaron esta tendencia y señalaron que los elevados volúmenes de envíos ejercen presión sobre las ya limitadas capacidades aduaneras. Señalaron que tradicionalmente las agencias de aduana están equipadas para inspeccionar envíos a granel grandes, no así para gestionar la inspección de innumerables paquetes pequeños. La mayoría de los delegados informaron que necesitaban mejores sistemas de elaboración de perfiles de riesgo, especialmente porque los remitentes declaran intencionadamente las mercancías de forma incorrecta y también porque han desarrollado mejores técnicas para disfrazar mercancías. Si bien algunos organismos informaron de la aplicación satisfactoria de nuevas tecnologías de detección, se sostuvo en general que se necesitaban más unidades. Otras agencias informaron que tenían poco o ningún acceso a las nuevas tecnologías. Todos los delegados estuvieron de acuerdo en que las mejoras tecnológicas deben ir acompañadas de capacitación de personal para su utilización y detección de cargamentos ilícitos. Varios delegados sugirieron que el intercambio de datos anticipados en toda la región podría ser muy

útil. Además, se sugirió que se procurara colaborar con las plataformas de comercio electrónico y los transportistas *express* a fin de exigirles que aporten o colaboren con información.

Los delegados llegaron a la conclusión de que las futuras reuniones y esfuerzos de trabajo deberían tratar de mejorar las capacidades de evaluación de riesgos: i) fomentar una mejor recopilación y transmisión de los DAE, incluido el desarrollo de sistemas de información que puedan comunicarse eficazmente entre sí, ii) establecer una cooperación con los transportistas (*express* y postales) y las plataformas de comercio electrónico para fomentar las contribuciones de sus grandes cantidades de datos.

### Control del comercio ilícito en las Zonas Francas

Se convino ampliamente en que las zonas francas facilitan el tráfico de mercancías ilícitas, y la falta de transparencia y supervisión en muchas zonas francas plantea un reto importante para que la Aduana i) controle su uso indebido internamente (por ejemplo, para el montaje, la fabricación, el reenvasado o la alteración del país de origen) y ii) mitigue la reexportación a otro país o zona franca.

Los delegados enumeraron varios desafíos y cuestiones en los que se debe seguir trabajando, entre ellos la necesidad de mejorar la claridad de las reglamentaciones que rigen la autoridad aduanera en las zonas francas, la necesidad de recursos adicionales, especialmente dado el crecimiento del número de zonas francas y los volúmenes extremadamente altos de envíos procesados en las zonas francas. En particular, los delegados informaron que la inspección eficaz de la carga se ve obstaculizada por la escasez de recursos humanos y tecnológicos.

Se debatió la necesidad de elaborar perfiles de riesgo de los envíos sospechosos, realizar controles de oficio en las zonas francas y ampliar la supervisión aduanera las zonas contiguas a las zonas francas. A este respecto, Colombia informó sobre una nueva legislación que daría al organismo de aduanas un mayor control sobre lo que ingresa y egresa de las zonas francas, incluidos los requisitos para un mejor intercambio de DAE y declaraciones anticipadas. Varias delegaciones se mostraron interesadas en saber más acerca de la Recomendación de la OCDE sobre la Lucha contra el Comercio Ilícito y la participación conexas en los programas piloto.

### Ampliar las colaboraciones para fortalecer el control fronterizo

Disuadir eficazmente al comercio ilícito requerirá esfuerzos vigilantes y coordinados en toda la región. Los delegados hicieron hincapié en que el trabajo aduanero no se puede realizar en compartimentos estancos y que se necesita la colaboración de diversos grupos, incluido el sector privado y los gobiernos amigos. Más allá de la crucial cooperación entre aduanas, es esencial que estas agencias se comprometan con otros organismos de policía responsables de combatir el comercio ilícito, así como con los reguladores que pueden ayudar a determinar la legalidad de las mercancías. La colaboración interinstitucional es crucial para impulsar el intercambio de datos y el intercambio de información en tiempo real sobre los envíos sospechosos y los importadores/exportadores. Además, el intercambio de inteligencia y la facilitación del intercambio de mejores prácticas entre los vecinos de la región pueden aumentar significativamente la eficacia de la respuesta de las aduanas al comercio ilícito.

Los delegados abordaron el valor de ampliar la colaboración entre las autoridades aduaneras a través de las fronteras y con los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios postales, las organizaciones internacionales y el sector privado. Varias delegaciones señalaron que es necesaria la colaboración en materia de sanciones, inteligencia, mecanismos para mejorar las comunicaciones y trabajar con los titulares de derechos de propiedad intelectual, sobre la base de sus conocimientos sobre sus productos y los transportistas sospechosos. Otras sugerencias fueron aumentar el intercambio de datos operacionales y participar en operaciones regionales como las realizadas por la OMA y la INTERPOL.

### Vulnerabilidades estructurales al comercio ilícito

La acción aduanera puede verse limitada por vulnerabilidades estructurales, incluida la legislación que impide que se adopten medidas adecuadas para erradicar el comercio ilícito. Por ejemplo, en el ámbito de la protección de los derechos de propiedad intelectual, algunas leyes pueden diferir considerablemente en el tratamiento de las mercancías falsificadas en tránsito. Del mismo modo, la importación de medicamentos falsificados está penalizada en algunos países, pero no en otros. En algunos países, a menudo no existen vías claras entre las aduanas y los reguladores o titulares de derechos, por lo que determinar si las mercancías son falsificadas puede ser un proceso engorroso. En algunos casos, la legislación nacional limita el tiempo que la Aduana puede retener las mercancías, mientras que los puertos pueden cobrar tasas de sobreestadía por los contenedores no despachados que permanecen en el puerto.

Los delegados abordaron los remedios y las mejores prácticas para reducir las vulnerabilidades derivadas de marcos regulatorios complejos y fragmentados. Más de un delegado mencionó que el mayor desafío estructural es que la misión de la Aduana es demasiado amplia y que los organismos están llamados a hacer demasiado, especialmente si no poseen los conocimientos técnicos o la experiencia necesarios para hacer cumplir eficazmente una amplia gama de marcos jurídicos. La falta de armonización de las leyes en toda la región expone oportunidades de explotación en los regímenes más débiles. Los delegados señalaron que incluso los países vecinos pueden tener diferencias significativas en la legislación, lo que hace extremadamente difícil estar coordinados. Se sostuvo en general que la carga de inspeccionar "todos los contenedores" podría mejorarse mediante una mejor cooperación con el sector privado, por ejemplo, para el intercambio de información y para ayudar a adoptar mejores decisiones. Se debatió sobre la diversidad de los derechos de importación y las tasas de los impuestos especiales en la región, lo que complica el panorama regulatorio y permite a los delincuentes explotar estas incongruencias a través del contrabando o la clasificación errónea de los aranceles y la subvaloración de los bienes para pagar aranceles más bajos. En general, los delegados acordaron que se podría seguir trabajando para revisar las reglamentaciones contradictorias, las sanciones por infracciones, los aranceles e impuestos y verificar si las regulaciones actuales están a la par de la evolución de las tácticas de los comerciantes ilícitos y contrabandistas.

### Comercio ilícito de productos farmacéuticos

Los delegados examinaron las tendencias y los riesgos del comercio ilícito, destacando los efectos negativos y los problemas encontrados. En general, los delegados mencionaron que el

problema del comercio ilícito de productos farmacéuticos se veía exacerbado por el aumento significativo de los envíos de paquetes pequeños y que se debía dar prioridad a la detención del comercio ilícito de productos farmacéuticos debido a los riesgos para la salud de los consumidores y la participación de la delincuencia organizada. Pidieron que se elaborara una estrategia global que pudiera presentarse para su debate en la próxima Cumbre, y que, mientras tanto, podría complementarse con operaciones más pequeñas y específicas centradas en los delitos relacionados con las drogas.

### Comercio ilícito de alcohol

Los delegados examinaron los principales retos a los que se enfrentan las autoridades aduaneras en la lucha contra el comercio ilícito de alcohol y la forma de superarlos, incluida la mejor manera en que el sector privado puede contribuir a los esfuerzos de las autoridades aduaneras. Los delegados expresaron uniformemente que el alcohol ilícito representa una proporción significativa y preocupante de los mercados nacionales, y algunos países informaron niveles muy altos superiores al 20%. Además, se señaló que el alcohol ilícito presenta un desafío para la recaudación de ingresos fiscales y presenta importantes riesgos para la salud de los consumidores. Una vez más, los delegados señalaron la participación de grupos delictivos. Costa Rica propuso que TRACIT trabaje con el grupo para establecer un estándar que las agencias de aduanas puedan utilizar para medir las tendencias e intercambiar información sobre el comercio ilícito de alcohol.

### Comercio ilícito de plaguicidas

El comercio ilícito de plaguicidas y semillas en LATAM se ve facilitado por complejas cadenas de suministro que involucran a numerosas entidades y ubicaciones geográficas, lo que dificulta la supervisión regulatoria. En particular, los plaguicidas ilegales, incluidos los que están prohibidos, se introducen de contrabando a través de principalmente Paraguay, Uruguay y Bolivia. Esto ha llevado a la circulación de estos plaguicidas ilícitos en toda la región, lo que pone de relieve la necesidad urgente de mejorar las medidas regulatorias, la aplicación de la ley y la cooperación internacional para abordar los riesgos y desafíos que plantea el comercio ilícito de plaguicidas.

Los delegados abordaron los principales desafíos que enfrentan las autoridades aduaneras en la lucha contra el comercio ilícito de plaguicidas, en particular en lo que se refiere a los productos de la India y China que ingresan al Paraguay y son traficados a Brasil y Argentina. También reconocieron la necesidad de hacer frente al comercio ilícito de semillas conexas. También se planteó la preocupación sobre las mejores formas de colaborar con las agencias tributarias. Se sugirió que los preparativos para la próxima Cumbre incluyeran la elaboración de un plan estratégico regional para mitigar el comercio ilícito de plaguicidas y semillas, con especial atención a la cooperación de las aduanas con los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

### Comercio ilícito de falsificaciones

Los delegados abordaron los peligros detrás de los productos de consumo falsificados, las consecuencias negativas para la salud y la seguridad de los consumidores, y las oportunidades

para que los propietarios de marcas colaboren de manera más efectiva con las autoridades locales, incluida la información compartida con los propietarios de marcas y la mejora de las comunicaciones bidireccionales. Pidieron una mayor participación del sector privado, que tiene experiencia en la identificación de productos, la identificación de transportistas sospechosos y las rutas comerciales. También se sugirió que la modernización de las leyes relacionadas con la propiedad intelectual puede aumentar la eficiencia y la eficacia de los organismos de aduanas. Todos los delegados coincidieron en que las aduanas se benefician de la creación de capacidad y la formación que ofrecen los propietarios de marcas y las entidades asociadas.

# Apéndice 1 Participantes

## Anfitriones

- Sra. Tayra Barsallo, Directora General de la Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá.
- Sr. Jeffrey Hardy, Director General de la Alianza Transnacional de Lucha contra el Comercio Ilícito.

## Agencias aduaneras participantes

1. Argentina – Rosana Ángela Lodovico, Directora General de Aduanas, Administración Federal de Ingresos Públicos.
2. Barbados – Owen Holder, Contralor de Aduanas, HM Customs & Excises.
3. Bolivia – Karina Liliana Serrudo Miranda, Presidenta Ejecutiva de la Aduana Boliviana.
4. Bonaire – Claudia Toet, Directora de Administración Tributaria y Aduanera del Caribe Países Bajos.
5. Brasil – Cláudia Thomaz, Subsecretaria de Administración Aduanera - Secretaría Especial de la Receita Federal de Brasil.
6. Canadá – Mélanie Maisonneuve, Directora de la Región de la Red Internacional de las Américas, Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá.
7. Chile – Alejandra Arriaza Loeb, Directora Nacional, Servicio Nacional de Aduanas.
8. Colombia – Claudia Patricia Marín Jaramillo, Directora de Gestión Aduanera, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
9. Costa Rica – Cristian Montiel Torres, Subdirector General de Aduanas.
10. Dominica – Vincent Christmas, Contralor Adjunto de Aduanas, Agencia de Aduanas e Impuestos Especiales.
11. República Dominicana – Eduardo Rodríguez, Representante de Aduanas.
12. Ecuador - María Gabriela Ochoa Ochoa, Directora de Aduanas.
13. El Salvador – Raúl Antonio Medrano Ruiz, Subdirector de Asuntos Jurídicos.
14. Granada – James Rickey, Contralor Adjunto de Aduanas.
15. Guatemala – Ingeniero William Dennis Quixtan, Jefe Interino de Aduanas.
16. Jamaica – Velma Ricketts Walker, Directora Ejecutiva de la Agencia de Aduanas de Jamaica.
17. México – General Juan Manuel Díaz Organitos, Jefe de Gabinete de Aduanas.
18. Nicaragua – Juan José Obando Robleto, Director General Adjunto, Dirección General de Servicios Aduaneros.
19. Panamá – Tayra Barsallo, Directora de Aduanas, Autoridad Nacional de Aduanas de Panamá.
20. Perú – Fernando Waldir Núñez Jáuregui, Superintendente Nacional Adjunto de Aduanas.
21. Santa Lucía – Sherman Emmanuel, Contralor de Aduanas e Impuestos Especiales (Ag).
22. San Vicente y las Granadinas – Selwyn da Silva, Contralor de Aduanas, Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
23. Trinidad y Tobago – Darren Bhola, Supervisor de C&E de la Subdivisión de Prevención - Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
24. Uruguay – Jaime Pablo Borgiani Lusby, Director de Aduanas.
25. Estados Unidos – Pete Flores, Comisionado Adjunto Interino, Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.



## Ponentes invitados VIP

- Ivonne Higuero, Secretaria General, Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).
- Javier Enrique Caraballo Salazar, Procurador General de la Nación de Panamá.
- James McColm, Director Adjunto Interino de Cumplimiento, Organización Mundial de Aduanas
- Phil Hamilton, director ejecutivo de CounterCheck
- Randy Barnby, vicepresidente de S2 Global
- Giomar González, Directora Ejecutivo, Alianza Empresarial para el Comercio Seguro, Panamá
- Juan Carlos Buitrago, CEO de Strategos IP