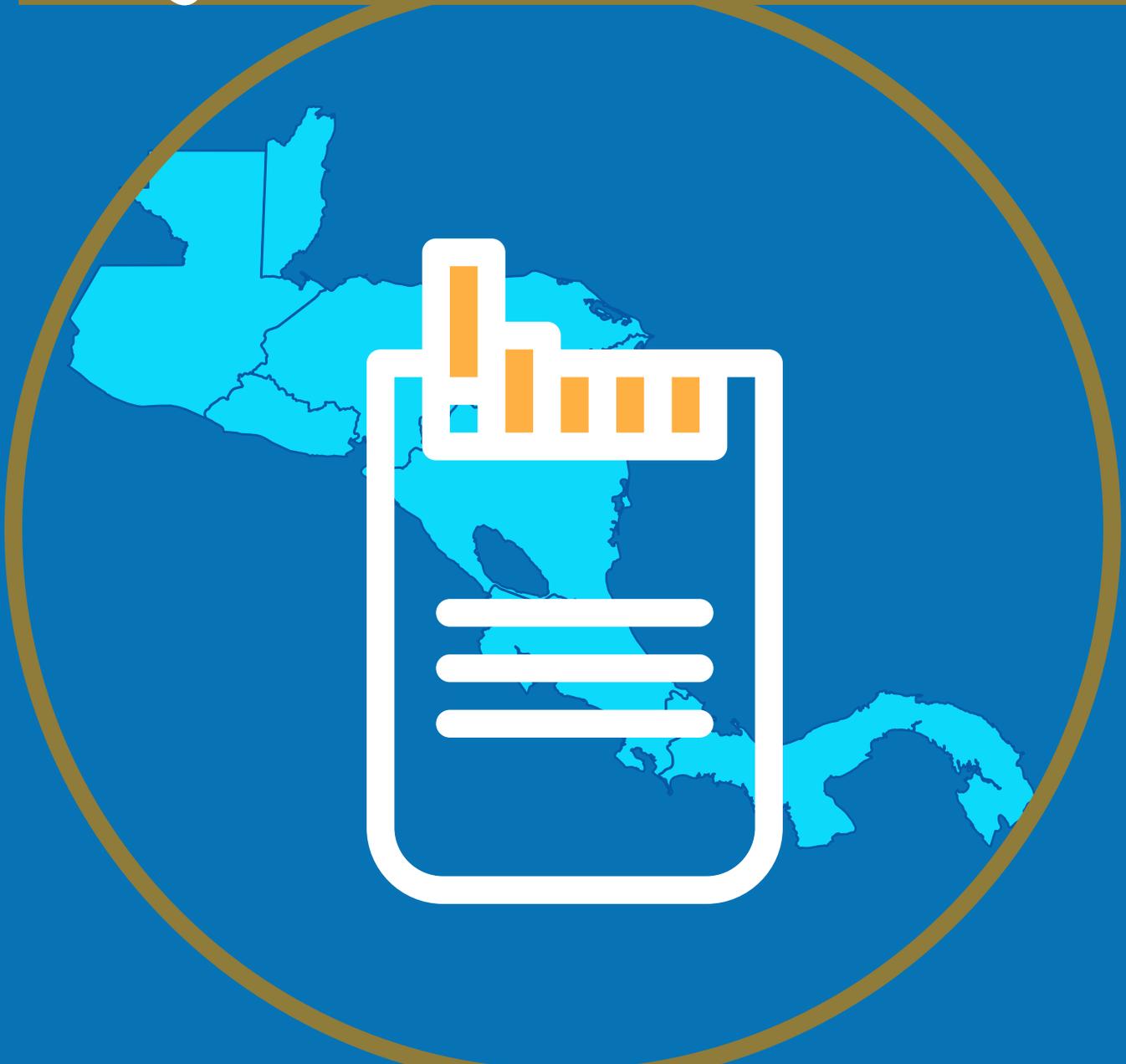


CID Gallup Latinoamérica
Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo S.A.

Comercio Ilícito de Cigarrillos en Centroamérica



SUMARIO EJECUTIVO

El presente informe busca ser un aporte al conocimiento de un fenómeno silencioso, cuyo desarrollo alarmante en los últimos años lo ha convertido en una seria amenaza a las economías, la institucionalidad y la seguridad de los países centroamericanos.

Con base en estudios de diversa índole se logra sintetizar la visión de estudios de mercado a nivel regional, así como documentos de organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, la Organización de Naciones Unidas contra el Delito, la Organización Mundial de Aduanas, entre otros, para dar un panorama de lo complejo del problema y de la impostergable necesidad de aunar esfuerzos para detener su rápida expansión.

De acuerdo al Banco Mundial, el comercio ilícito de cigarrillos a nivel global representa entre un 10 y un 12% del mercado. Esto equivale a 600 mil millones de cigarrillos ilegales que generar una pérdida en recolección de impuestos de entre 40 y 50 mil millones de dólares por año.

En los últimos años, el comercio ilícito de productos de tabaco ha crecido aceleradamente en el mundo entero hasta convertirse en una actividad de interés para el crimen organizado internacional y el terrorismo. La actividad implica para los grandes operadores criminales posibilidades de enormes ganancias y bajo riesgo.

Por ejemplo, la empresa de investigación de mercados Euromonitor International* considera que “el tráfico ilícito de cigarrillos es el mayor tráfico ilegal en cuanto a productos legales, en términos de valor, y se ubica en segundo lugar sólo detrás de las drogas en términos de renta generada para los contrabandistas”.

Entre algunas de las razones principales para que este

comercio ilícito haya crecido tan aceleradamente está que las políticas de reducción del consumo promovieron legislaciones que elevaron el precio del producto, particularmente vía impuestos selectivos, lo cual hizo que los productos ilegales fueran más atractivos a nivel de precio principalmente para a las familias de menores ingresos. Aunado a este problema, los Estados no han establecido la legislación necesaria para perseguir y castigar el tráfico ilícito de cigarrillos.

Por su parte, el Departamento de Estado de los Estados Unidos** calificó el año pasado al comercio ilícito de cigarrillos como amenaza a la seguridad nacional. Las principales razones para hacer esta afirmación se derivan en que es una actividad de bajo riesgo y altas ganancias para las organizaciones criminales, favorece la corrupción y es un importante foco de defraudación fiscal.

Las investigaciones han demostrado que organizaciones terroristas como Hezbollah y Hamas participan del comercio ilícito de cigarrillos para financiar algunas de sus actividades, mientras en Centroamérica ya se ha denunciado el vínculo de grupos criminales como el cartel de los Zetas con ese tráfico.

Esta grave amenaza a la seguridad se suma a otros efectos dañinos para la institucionalidad democrática, jurídica y económica de los países producto de este comercio ilícito.

Las grandes sumas que los Estados dejan de percibir en razón de impuestos alcanza cifras multimillonarias, las cuales engrosan las arcas de los criminales, mientras favorecen la corrupción en diversos niveles y escalas, y amenaza seriamente la salud pública, al no cumplir con las regulaciones y controles sanitarios ni aduaneros.

En el caso de Centroamérica, los estudios han indicado que el comercio ilícito de cigarrillos tiene su centro no-

*Euromonitor International “Tráfico Ilícito de Productos de Tabaco 2012”.

**Departamento de Estado USA: THE GLOBAL ILLICIT TRADE IN TOBACCO: A THREAT TO NATIONAL SECURITY. 2015.

dal en Panamá, donde se reciben los cigarrillos ilegales provenientes de países como India y China y luego son reexportados al resto de los países de la región.

Las zonas de libre comercio cumplen una función clave en el tráfico ilícito de cigarrillos, ya que son utilizadas como sitios de captación, almacenamiento y distribución, gracias a los controles laxos y facilidades que ofrecen para la actividad comercial, de los cuales se aprovechan los criminales.

Pese a importantes esfuerzos que ha hecho los gobiernos y autoridades centroamericanas para combatir esta actividad ilegal, no ha sido suficiente para contener este creciente ilícito.

En su contexto general, parece que los formuladores de políticas en los países han subestimado las dimensiones reales de esta amenaza. Asimismo, el público tiende a tener una idea equivocada y expresa cierta tolerancia ante esta actividad.

Los múltiples factores que intervienen obligan a tener un abordaje del problema de manera holística,

integral, en la que participen las distintas fuerzas de la ley, las instituciones de Seguridad, Salud, Aduanas, Hacienda, así como el sector privado afectado por este tipo de comercio.

Por ello, la alianza entre sector público y privado interesado en el problema es fundamental para desarrollar estrategias conjuntas y contener una amenaza creciente que toma fuerza y se incrementa en recursos, con lo cual puede ser más difícil de erradicar.

Es necesario que junto a los esfuerzos de capacitación, control y vigilancia de las fuerzas de la ley se desarrollen campañas de concientización de la población sobre la gravedad del problema.

Finalmente la Organización Mundial de la Salud mediante el Convenio Marco para el Control de los Productos del Tabaco, impulsa el Protocolo para la Eliminación de Comercio Ilícito de Tabaco el cual tiene un abordaje comprehensivo del problema e insta a las autoridades a asumir una serie de medidas concretas y conjuntas para combatir el problema.

INTRODUCCIÓN

Del contrabando hormiga a un elefante en el mercado

Las regulaciones implementadas en las últimas décadas con el objetivo de controlar el comercio del tabaco produjeron cambios importantes en los hábitos de consumo. Muchos de estos cambios han sido acogidos con beneplácito general por ciudadanos e instituciones. Regulaciones en la publicidad, espacios para consumo, advertencias sobre los riesgos para la salud, entre otras, fijaron significativos controles en el mercado.

Sin embargo, un proceso inadvertido ha tomado lugar y se expande con inusitada rapidez. Importantes estudios de mercado de diversa índole realizados en años recientes disparan las alarmas. Las cifras en los estudios de consumo muestran el crecimiento silencioso pero acelerado de un peligro mayor: el comercio ilícito de cigarrillos.

El presente informe es el resultado de una investigación profunda de fuentes primarias, así como otros documentos e investigaciones realizadas en los últimos 4 años en América Central, acerca de esta amenaza creciente que acecha la región.

Este análisis reúne diversas investigaciones de mercado con distintas metodologías y objetos de estudio, con el propósito de tener una visión lo más completa posible del comercio ilícito de cigarrillos en Centroamérica.

El propósito de elaborar este panorama es contribuir con información precisa al conocimiento de este fenómeno que afecta seriamente a los países de la región, con lo cual aportar a la mejor toma de decisiones por parte de los interesados en combatir su acelerada propagación.

CONTENIDO

SECCIÓN I	9
¿Qué es el comercio ilícito de cigarrillos?	11
La sombra del terrorismo	12
Incautaciones a nivel mundial del año 2015.....	14
Riesgo para la salud pública.....	14
Distorsión del mercado	15
Evasión fiscal	15
Fortalecimiento del crimen organizado	17
Ventajas criminales	18
SECCIÓN II	19
La conexión tóxica.....	21
Origen, tránsito, destino.....	21
Tránsito	21
Destino	21
Hacia políticas conjuntas	22
SECCIÓN III	25
Centroamérica, la expansión silenciosa	27
Las zonas del libre comercio y el lado oscuro de la globalización.....	29
Convenio de Kyoto y SAFE	31
Recomendaciones.....	31
SECCIÓN IV	37
Los efectos distorsivos en la economía regional	39
Los cigarrillos en el mercado.....	40
SECCIÓN V	41
Investigación de mercado	43
Metodología	44
Incidencia de marcas ilícitas en el mercado centroamericano.....	45
Costa Rica.....	46
El Salvador.....	47
Guatemala	48
Honduras.....	49
Nicaragua	50
Panamá.....	51
SECCIÓN VI	53
Debilidades, esfuerzos, retos e innovación.....	55
Debilidades encontradas.....	55
Factores que contribuyen al problema	57
SECCIÓN VII	59
El Protocolo, proceso y provisiones	61
Estructura del Protocolo	61
Provisiones clave en el Protocolo	61
SECCIÓN VIII	65
Recomendaciones.....	67
Citas	69

SECCIÓN I



¿QUÉ ES EL COMERCIO
ILÍCITO DE CIGARRILLOS?

¿QUÉ ES EL COMERCIO ILÍCITO DE CIGARRILLOS?

El comercio ilícito de cigarrillos es una actividad económica ilegal que en años recientes ha crecido aceleradamente en el mundo entero. Al amparo de algunos factores propios de ella, como el alto interés lucrativo, y otros externos, como los insuficientes mecanismos de control y combate, ha podido conformar gigantescas y complejas redes de producción, distribución y ventas.

El alto interés lucrativo se debe a que se aprovecha de un mercado legal preexistente, con sus redes de distribución por puntos de venta, en el cual compite con un precio menor ya que no pagan impuestos, y, por otro lado, suma a sus ganancias un importante porcentaje del precio correspondiente a las elevadas tasas de impuestos con que las legislaciones gravan los productos de tabaco.

Mientras, los insuficientes mecanismos de control y combate, se deben a la falta de recursos asignados por los gobiernos para combatir el problema, la subestimación en muchos casos de la importancia de ese mercado ilegal y la diseminación de esfuerzos separados, entre otros. Tanto el elevado interés lucrativo como las condiciones favorables para la operación irregular han atraído la participación de grandes actores criminales transnacionales como el crimen organizado y el terrorismo que, como lo veremos más adelante, ven un negocio de alta rentabilidad y bajo riesgo.

El comercio ilícito de cigarrillos comprende:

- 1 Contrabando tradicional, que consiste en trasegar cigarrillos legales o no de una jurisdicción a otra para no pagar impuestos o aprovechar diferencias de precios;
- 2 productos manufacturados con el único fin de ser introducidos de contrabando en diferentes mercados, esto se conoce como "illicit whites" o blancos ilícitos o baratos;
- 3 productos de marcas legales falsificadas y
- 4 productos cuyos volúmenes de ventas superan al valor declarado por el cual pagan impuestos.

Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su *Protocolo para combatir el comercio ilícito de tabaco*, se trata de: "Toda práctica o conducta prohibida por la ley que esté relacionada con la producción, transporte, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluyendo cualquier práctica o conducta intencional que facilite esa actividad." (1)

La relación entre crimen organizado y tráfico de cigarrillos no es nueva. En la Convención Marco sobre Control del Tabaco (CMCT), la OMS señala que este comercio ha favorecido durante décadas a grupos criminales y la corrupción de oficiales. Por ejemplo la mafia italiana ya participaba de él desde mediados del siglo XX (2). Sin embargo, las dimensiones globales que ha alcanzado en la actualidad convierten al comercio ilícito de cigarrillos en una amenaza de primer orden.

En la actualidad, en el mundo, anualmente se venden 600 mil millones de cigarrillos producto del comercio ilícito, según un estudio de International Tax and Investment Center (ITIC),. Esto quiere decir que más del 11% de todo el comercio de cigarrillos en el mundo es ilícito. Según esa misma medición, en 2005 ese porcentaje no alcanzaba el 9% lo cual demuestra el acelerado crecimiento. (3)

Tales cantidades, como se puede deducir, representan una atractiva oportunidad de ganancias para el crimen organizado internacional y una amenaza creciente para los presupuestos estatales que pierden muchos millones por impuestos que dejan de pagarse, como se demuestra más adelante en este estudio.

De acuerdo con Euromonitor International, "El tráfico ilícito de cigarrillos es el mayor tráfico ilegal en cuanto a productos legales, en términos de valor, y se ubica en segundo lugar sólo detrás de las drogas en términos de renta generada por los contrabandistas". (4)

Hasta hace 20 años aproximadamente, el contrabando tradicional, es decir, tráfico de cigarrillos producidos en un país pero vendidos en otro, abarcaba la mayor parte de este comercio ilícito, sin embargo, valiéndose del desarrollo del libre comercio internacional, hoy se trata de una compleja red de producción, manufactura y distribución que involucra múltiples actores en distintos países.

El comercio ilícito de cigarrillos crece y se complejiza en todo el mundo, tal como lo demuestran los diversos estudios transnacionales realizados por la consultora internacional KPMG, como *Star* (2012) y *Sun* (2015) ambos realizados en el mercado de la Unión Europea y *Frost* (2014) en América Latina y Canadá. ⁽⁵⁾

Asimismo, las redes de tráfico y distribución han crecido y se han vinculado con otras formas de crimen organizado, incluso el terrorismo, en una alarmante y compleja estructura de actividades delictivas que genera multimillonarios ingresos a sus perpetradores.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos lanzó en diciembre de 2015 “*The Global Illicit Trade in Tobacco: A Threat to National Security*”, una publicación destacando la emergente amenaza que implica del comercio ilícito de tabaco y los esfuerzos del gobierno de ese país para combatirlo.

Entre otros aspectos señala que:

- Siendo una actividad de bajo riesgo y altas ganancias, los traficantes pueden ganar grandes cantidades con poco riesgo de ser detenidos o sufrir penas severas.
- Permite a los traficantes y sus redes evadir fronteras y utilizar sus ganancias para financiar otras actividades de inseguridad e inestabilidad.
- Favorece la corrupción y socava el buen gobierno.
- Es un crimen lucrativo para algunos grupos terroristas y una potencial fuente de financiamiento para actos terroristas.
- Facilita otros crímenes y provee fondos para otras actividades criminales incluido lavado de dinero, tráfico de capitales, de personas, de drogas, armas, antigüedades, diamantes y bienes falsificados.
- Expande el mercado negro y favorece la convergencia de crimen organizado, terrorismo y otras redes criminales.
- Puede ser transnacional con ganancias domésticas pero enviadas fuera del territorio para financiar ataques contra intereses de Estados Unidos, o ganadas internamente por agentes foráneos que actúan más fácilmente dentro del país.
- Defrauda los impuestos gubernamentales con pérdidas que van de los 3 a los 7 mil millones de dólares al año en impuestos que se dejaron de percibir.

- Mina los objetivos de las políticas de salud del gobierno al incrementar el uso de productos de tabaco pero privando de los fondos para campañas antitabaco y los costos de asistencia en salud.
- Impacta la salud, al introducir productos que no reúnen las regulaciones de los países de destino, incluidos algunos ingredientes que no son convenientes para el consumo humano. ⁽⁶⁾

Los múltiples efectos negativos de este comercio afectan diversos ámbitos de la sociedad que van desde la salud pública hasta las economías estatales, los mercados, la institucionalidad, al facilitar mecanismos de corrupción, y a la sociedad en general al fortalecer el crimen organizado e incluso el terrorismo.

Amenaza a la Seguridad Nacional es un concepto inicialmente utilizado por los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial que permite a las fuerzas de seguridad realizar una gran variedad de acciones como sanciones especiales tanto a entidades como a naciones, así como labores conjuntas con diversas agencias de seguridad e inteligencia dentro y fuera de los Estados Unidos, además de medidas para trabajar con otros gobiernos en actividades conjuntas.

La sombra del terrorismo

Existen diversos ejemplos de la estrecha relación del terrorismo con el crimen organizado, uno de los más notorios fue el narcoterrorismo en Suramérica. Pero lo que se ha podido detectar más recientemente es que ese vínculo llegó al comercio ilícito de cigarrillos, tal es el caso de organizaciones de Medio Oriente como Hezbollah. Así lo demuestra la investigación, de 2008, *The Nexus of Organized Crime and Terrorism: Two Case Studies in Cigarette Smuggling* ⁽⁷⁾ de las académicas estadounidenses Louise Shelley y Sharon Melzer, quienes profundizan en la compleja red internacional de estos nexos.

Informe de Melzer y Shelley señala lo siguiente:

“Debido al involucramiento de tantos grupos en esta actividad, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (siglas en inglés, GAO) (2003) coloca al contrabando de cigarrillos entre las principales actividades de financiamiento utilizadas por los terroristas, junto con el tráfico de drogas ilegales, armamentos y diamantes. Para ilustrar la naturaleza lucrativa del tráfico, la rentabilidad total combinada del tráfico de cigarrillos para las tres principales facciones del IRA (IRA provisional, IRA Real, y el IRA de continuidad) alcanzaron aproximadamente 100 millones de US\$ entre 1999 y 2004 (Billingslea, 2004).”⁽⁸⁾

gales, armamentos y diamantes. Para ilustrar la naturaleza lucrativa del tráfico, la rentabilidad total combinada del tráfico de cigarrillos para las tres principales facciones del IRA (IRA provisional, IRA Real, y el IRA de continuidad) alcanzaron aproximadamente 100 millones de US\$ entre 1999 y 2004 (Billingslea, 2004).”⁽⁸⁾

Recientemente, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) ha demostrado que el tráfico ilegal de cigarrillos es una gran fuente de rentas para los terroristas en Pakistán (Centro de Integridad Pública, 2009; Wilson, 2009).⁽⁹⁾

Investigadores del sur de Rusia, en el conflicto desplegado en la región del Cáucaso Norte, también han encontrado que el tráfico de productos falsificados, incluyendo cigarrillos, es una fuente de financiamiento para el terrorismo.

El tráfico ilícito del tabaco es un crimen elegido por los terroristas pues atrae atención limitada por parte de las autoridades en comparación con otros crímenes que son socialmente menos aceptados.

Los terroristas buscan asegurarse financiamiento atrayendo lo menos posible la atención para sí. Los terroristas contrabandean cigarrillos debido a que los riesgos de aprehensión son bajos y las ganancias son suficientemente altas como para financiar a los grupos terroristas y comprar armamentos, e incluso equipamientos de uso dual con los ingresos generados por esta actividad criminal.

Los terroristas están recurriendo cada vez más al contrabando de cigarrillos para su financiamiento.

Entre los grupos se encuentran los Talibanes, para quienes actualmente los cigarrillos ocupan un segundo lugar, precedido únicamente por la heroína, como fuente de financiamiento, al igual que Al Qaeda.”⁽¹⁰⁾

Debido a la gran cantidad de grupos que participan en esta actividad, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés), del go-

bierno de los Estados Unidos, calificó al contrabando de cigarrillos como una de las principales fuentes de financiamiento del terrorismo, junto con el contrabando de drogas, de personas y de diamantes. Esto demuestra la importancia que ha adquirido para las autoridades internacionales debido a los enormes márgenes de ganancia que significa para sus perpetradores. Una de las importantes ventajas que tiene para los criminales es que por tratarse de un producto legal, es más fácil disfrazar las enormes ganancias que genera su comercialización ilícita.

Melzer y Shelley señalan que la subestimación con que hasta ahora las autoridades policiales y de los gobiernos han tratado el problema, y que se refleja en débiles controles, políticas imprecisas y desconocimiento de las verdaderas dimensiones de mercado ilícito, no solo ha permitido que se fortalezca la relación entre terrorismo y crimen organizado, sino que resulta una provocación para que el terrorismo utilice esta forma de financiar sus actividades.

Este comercio ilegal ha crecido debido en parte a la ausencia de coordinación de esfuerzos conjuntos que se dirijan a las rutas de distribución y cadenas abastecimiento que muchas veces son las mismas para diferentes productos.

Incautaciones de cigarrillos con respecto a otros en el informe de 2015.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA) en su reporte anual sobre Aduanas y Tabaco señala que las mayores incautaciones de tabaco ilegal se han dado en Asia, con el 21% y le sigue Emiratos Árabes Unidos con un 9%.⁽¹¹⁾

INCAUTACIONES A NIVEL MUNDIAL DEL AÑO 2015

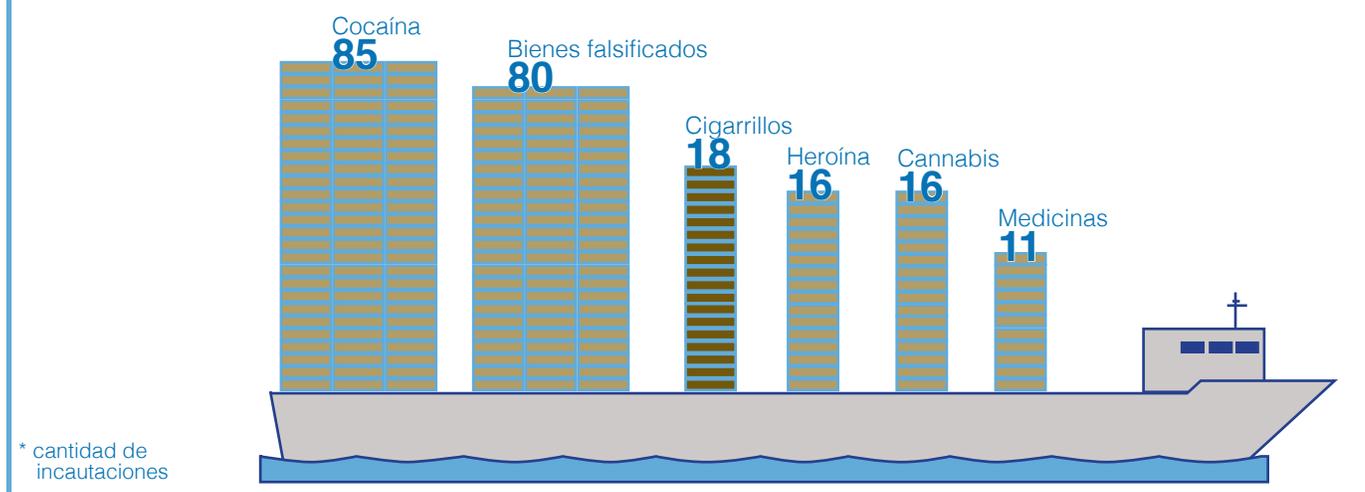


Gráfico 1

Riesgo para la salud pública

El verdadero costo del cigarrillo barato

El tabaco es una planta que se puede cultivar en muy extensas y diversas zonas del mundo. Según el informe *Comercio ilícito: Convergencia de redes criminales*, de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), el 91% de la comercialización del tabaco se hace en la forma de cigarrillos. La producción del tabaco, así como el papel y otros materiales para la fabricación de cigarrillos, requieren de una serie de rigurosos procedimientos en su producción que son vigilados por estándares internacionales.⁽¹²⁾

Con el interés de incrementar ganancias y sabiéndose libres de controles, los traficantes de productos de tabaco ilícito no cumplen con esas normas, de manera que el destinatario final desconoce el origen y proceso del producto que está consumiendo. Tanto desde el tratamiento del cultivo como en el proceso mismo de la producción de los cigarrillos, puede haber uso inadecuado de pesticidas, agroquímicos y otros.

Generalmente el consumidor final considera que aprovecha una ventaja de diferencia de precio al adquirir cigarrillos ilícitos, pero esa acción puede significar un mayor riesgo para su salud. Las autoridades sanitarias en los distintos países miran con preocupación el comercio ilícito de un producto que se disemina en el mercado sin controles ni regulaciones sanitarias establecidas para garantizar que cumpla con los estándares internacionales

de producción, transporte y presentación para los consumidores.

En una carta enviada por el ministerio de Hacienda al Parlamento Holandés, se destaca que las investigaciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional Holandés para la Salud Pública y el Medio Ambiente (en inglés, RIVM), demuestran que los cigarrillos ilegales contienen niveles de cadmio cinco veces mayores y niveles de plomo seis veces mayores que los cigarrillos legales.

El Centro para la Integridad Pública, en su reporte titulado 'Tabaco subterráneo' argumenta: "*Varios de los cigarrillos son elaborados del tabaco de más baja calidad, llenos de tallo y serrín, y cargados con niveles de nicotina inusualmente altos. Las pruebas revelan que los cigarrillos falsificados cargan una variedad de productos que pueden acortar aún más la vida de un fumador asiduo: metales tales como el cadmio, pesticidas, arsénico, veneno para ratas y heces humanas.*"⁽¹³⁾

Por su parte, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) ha informado acerca de incautaciones de cigarrillos falsificados que contenían ácaros.

La Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios de México (COFEPRIS), en una alerta sanitaria señala que: "Los cigarros ilegales constituyen un riesgo a la salud de la población, ya que puede tratarse de producto falsificado, adulterado o incluso, elaborados con ingredientes desconocidos, lo que incrementa la posibilidad de contener compuestos químicos potencialmente tóxicos y distintos a la planta del tabaco, por lo que no se puede establecer el comportamiento de dichas sustancias en el organismo.

Uno de los riesgos más importante es que, por su bajo

costos, los cigarrillos ilegales se vuelven más disponibles para niños y adolescentes, lo que fomenta el consumo temprano de tabaco en edades altamente vulnerables.” (14)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT), estableció una serie de medidas que se deben cumplir en el comercio legal de cigarrillos. En el artículo 11 de dicho convenio, se señalan disposiciones en los empaques, conocidos como pictogramas, advertencias gráficas o Graphic Health Warning (GHW), que alertan sobre riesgos a la salud y buscan reducir el consumo, esas disposiciones deben adecuarse a las legislaciones de cada país. (15)

En términos generales las advertencias deben ocupar no menos del 30% de la superficie visible de la cajetilla. El envoltorio y etiquetado no debe promocionar un producto del tabaco a través de cualquier medio que sea falso, engañoso, falaz o que pueda crear una impresión equivocada acerca de sus características, efectos sobre la salud, peligros o emisiones. Esto incluye términos como “suaves”, “con bajo contenido de alquitrán” y “muy suaves”.

Las marcas falsificadas o las de “blancos ilícitos” o “baratos”, no cumplen con dichas regulaciones en el empaque establecidas por los gobiernos locales en base a Convenio Marco para el Control del Tabaco.

Por otro lado, la falta de controles en el transporte, a través de países y geografías distintas, los transbordos sin controles de calidad, pueden deteriorar los productos ilícitos mucho más temprano que en los productos legales.

Distorsión del mercado

El comercio ilícito produce una distorsión en el mercado ya que sus parámetros de comercialización están establecidos por un producto legal, regulado y gravado de acuerdo con las políticas tributarias de cada país, pero su comportamiento de mercado es desconocido por esas mismas autoridades.

Por ejemplo, mientras las autoridades pueden suponer que una política para desincentivar el consumo puede ser incrementar el precio, lo cual funcionaría en un mercado normal, en este caso puede tener el efecto contrario y favorecer el consumo de producto ilícito cuyo precio es me-

nor. Además el consumo es mucho más difícil de medir puesto que ocurre lejos de los registros posibles.

El mercado ilegal se desarrolla a la sombra del legal, enmascarado en su doble condición de ser un comercio ilícito de un producto lícito. Esto hace que las mediciones del comportamiento real del mercado sean muy difíciles y requieran complejas metodologías de investigación.

La investigadora Elizabeth Allen en su informe “El comercio ilícito de cigarrillos y cómo enfrentarlo” señala que “menoscaban la base imponible de las economías, obstaculiza el desarrollo económico(...) Respalda prácticas corruptas, solventa el crimen organizado y el terrorismo y alienta la expansión de la actividad criminal. Menoscaba la inversión en la fabricación, innovación, comercio y distribución por parte de la industria legítima e impacta negativamente en la ocupación laboral.” (16)

Evasión fiscal

Como se aprecia en la gráfica, las pérdidas en los países centroamericanos por impuestos que se dejaron de percibir en un año, según el informe *Frost*, son cuantiosas. (17)

Los márgenes de evasión fiscal producidos por el comercio ilícito de cigarrillos son tan elevados que constituyen uno de los puntos clave de coincidencia internacional en la necesidad de combatir esa actividad.

Por ejemplo, el informe de (OECD) antes citado, en el Reino Unido, se calcula que en la actualidad el 10% del mercado de tabaco es ilegal, lo cual es una significativa reducción, dado que en 2001 alcanzaba el 22%. Esa disminución significó una reducción en las pérdidas de impuestos para el gobierno británico que pasó de 4522 millones de dólares a 2100. (18)

Solo en Europa, dice el documento, los gobiernos dejaron de recibir por razón de impuestos entre 7.800 y 10.500 millones de dólares en 2014, lo cual es superior al producto interno bruto nominal del 25% de algunas de las naciones soberanas del mundo. Eso explica, de alguna manera, la vulnerabilidad que pueden sufrir economías pequeñas ante una actividad de esa magnitud.

IMPUESTOS DEJADOS DE PERCIBIR EN 2014 EN LATINOAMERICA SEGÚN EL INFORME *FROST*.

Según el informe *Frost* de KPMG, entre junio de 2013 y junio de 2014, los países centroamericanos dejaron de recibir en razón de impuestos en millones de dólares ⁽¹⁹⁾:

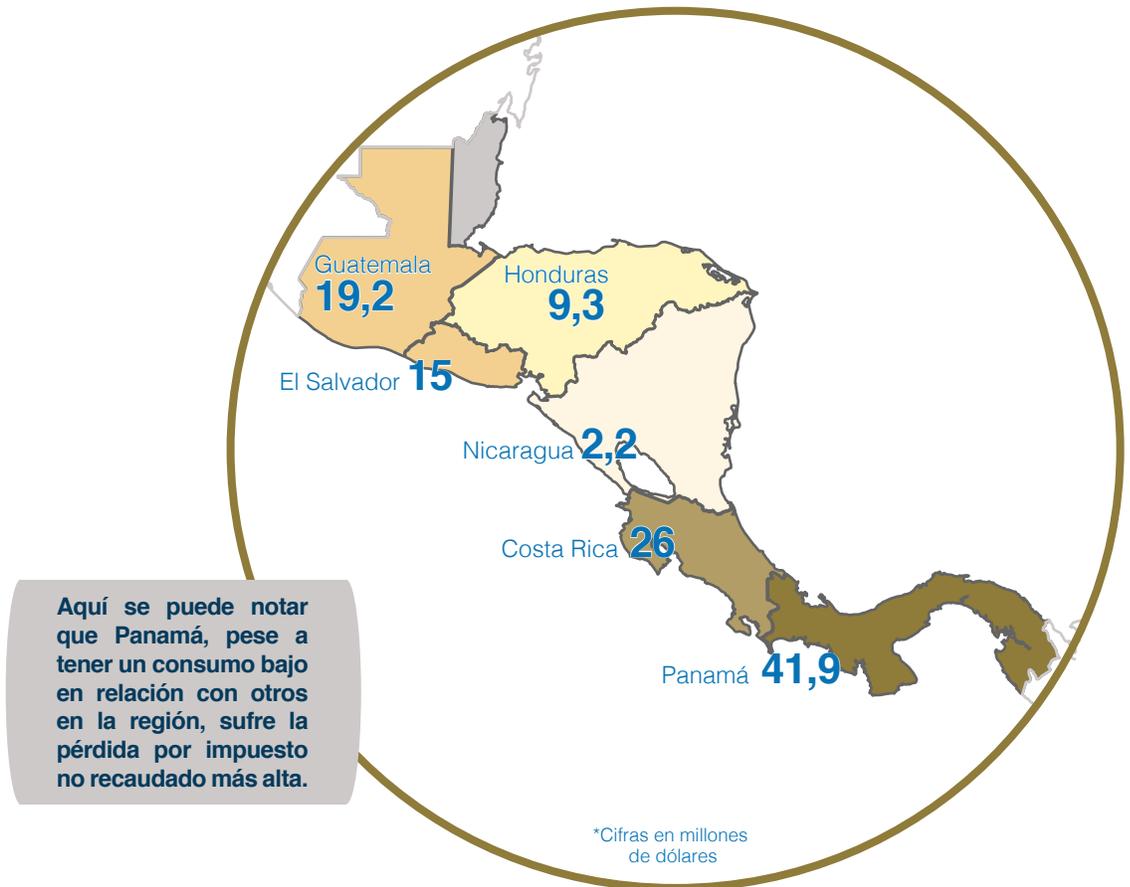


Gráfico 2

Fortalecimiento del crimen organizado

Las enormes ganancias y relativa facilidad que tiene esta actividad han hecho que el crimen organizado y grupos terroristas, encuentren en ella una forma de financiarse o mover sus capitales.

Aunque se trata de un producto de venta legal, las redes ilícitas de producción y distribución se engarzan con otras formas de actividad criminal como el tráfico de drogas o la trata de personas.

Algunos análisis como el de Melzer y Shelley ⁽²⁰⁾ consideran que las instituciones gubernamentales podrían haber subestimado el problema remitiéndolo a su modalidad de contrabando hormiga que primó durante décadas. Pero en el presente siglo el tabaco es una de las mercancías que más se contrabandea en el mundo y sin embargo las penas con que se castiga son relativamente leves.

Muchas veces las personas que participan en esta actividad, como algunos transportistas, funcionarios aduaneros, comerciantes minoristas y consumidores, no se percatan de la gravedad de la situación.

Erróneamente, algunos de quienes participan en este comercio ilícito, como minoristas y consumidores, consideran que se trata de una falta menor pues es

un producto de venta legal. Pero, las investigaciones confirman que se trata de una actividad con implicaciones muy graves, asociada con el crimen organizado y que pone en muy alto riesgo la salud de los consumidores. ⁽²¹⁾

De esta equivocada subestimación también participan los gobiernos de aquellos estados que sufren de este flagelo, ya que muchas veces no dedican los recursos necesarios para combatir este delito al considerarlo de menor importancia.

Por otra parte, algunas informaciones generadas en México, como la difundida por el medio digital *Big Data*, señalan que el mercado ilegal de cigarrillos ha captado el interés del grupo Los Zetas, uno de los más violentos del crimen organizado en la región. Esto porque les parece un negocio muy lucrativo y les facilita algunas de sus otras actividades delictivas. La red se teje al utilizar los puntos de venta lícitos para colocar productos ilícitos pero tolerados. Y es que las fuerzas policiales represivas parecen no darle la relevancia debida y prefieren destinar sus recursos y esfuerzos en otros productos ilegales. ⁽²²⁾

En la actualidad, según el informe *Frost* (KPMG, 2014), el comercio ilícito de cigarrillos en América Latina alcanza al 18 % del mercado y está en crecimiento. ⁽²³⁾

VENTAJAS CRIMINALES

Para las organizaciones criminales el comercio ilícito de cigarrillos presenta importantes ventajas.



Primero es una actividad ilegal que fácilmente se disfraza detrás de otra que es legal, lo cual le permite movimientos sin ser percibida.



Segundo las agencias policiales y de control subestiman la actividad por lo que con frecuencia no se las dota de recursos suficientes para hacer un control y combate adecuado al peligro que realmente representa.

Tercero, los precios elevados del producto en el mercado, principalmente a causa de importantes tasas impositivas, les permiten una competencia desleal y enormes ganancias.



Cuarto, los débiles controles fronterizos entre algunos países. En la mayoría de los países hace que el traslado de cigarrillos sea efectuado con gran facilidad, circunstancia que además es ayudada por la gran capacidad que tienen las organizaciones criminales para corromper a las autoridades aduaneras.



Quinto, el ser un producto liviano permite esconderlo junto a otras mercancías.



Sexto, los escasos controles que existen en las zonas de libre comercio les permiten actividades de importación y re-exportación de productos para establecer redes de distribución de apariencia legal.

Como se puede ver, el mercado ilícito de cigarrillos es un fenómeno global, multifactorial y de efectos diversos y como tal debe ser abordado.

Gráfico 3

SECCIÓN II



LA CONEXIÓN TÓXICA

LA CONEXIÓN TÓXICA

Origen, tránsito, destino

El tabaco es una planta que se puede cultivar en muy extensas y diversas zonas del mundo, se produce en más de 120 países y es el mayor cultivo no alimenticio. China es el mayor mercado tabacalero del mundo con un consumo estimado de aproximadamente 2 trillones de cigarrillos (alrededor de un tercio del consumo global de cigarrillos). La porción de mercado de las marcas internacionales es trivial en China.

China es la principal fuente de cigarrillos falsificados del mundo. Se estima que hasta 190 billones de cigarrillos falsificados son producidos en China anualmente. La mayoría de estas falsificaciones son de marcas de cigarrillos vendidas en China para el mercado doméstico. Alrededor de 15%-20% de los cigarrillos falsificados son exportados, principalmente a Europa y Norteamérica.

La mayoría de los cigarrillos falsificados en China son fabricados en las provincias sureñas de Fujian y Guangdong. Desde allí son transportados ya sea a ciudades dentro de China o, si su están destinados a la exportación, a los principales puertos de Xiamen, Shenzhen, Guangzhou y Shanghái.

La Administración Monopolística Tabacalera Estatal (State Tobacco Monopoly Administration – STMA) tiene la principal responsabilidad de controlar el mercado tabacalero en China. Esto incluye tomar acción contra las personas que contravienen las estrictas leyes Chinas de control al tabaco mediante la fabricación, transporte o distribución de cigarrillos falsificados. Las penalidades en China para luchar contra los cigarrillos falsificados se encuentran entre las más severas del mundo, con altas multas y largas penas penitenciarias para los condenados. Ha habido algo de éxito en hacer frente al problema, pero China podrá ser la mayor pero no la única fuente de productos falsificados de tabaco.

La STMA ha construido fuertes relaciones de trabajo con el Ministerio de Seguridad Pública (siglas en inglés: MPS) y la Administración General de Aduanas de China (siglas en inglés: GACC).

Estas relaciones han aumentado la presión colocada sobre los traficantes ilegales de cigarrillos. Cada año, se llevan a cabo cientos de arrestos y se incautan billones de cigarrillos en redadas lideradas por la policía y oficiales de la STMA. ⁽²⁴⁾

Crear que el problema se puede solucionar atacando las fuentes de origen es un error táctico. Los objetivos de control deben apuntar a las rutas de tránsito y a los mercados de destino. Como vimos en la sección anterior, en esto cumplen una función crucial las Zonas de Libre Comercio.

Tránsito

El uso de las redes formales del comercio internacional por parte de los criminales, quienes aprovechan la intensa actividad y algunas fragilidades en los controles para operar con libertad, así como cambios casi constantes en las rutas, hacen que sea muy difícil para las autoridades nacionales, aduaneras e internacional detener este tráfico. No obstante, las mayores incautaciones se han realizado en punto de tránsito y transbordo.

Los intentos más recientes apuntan al uso de tecnologías para procesar mejores controles, sin embargo esas tecnologías aún tiene costos muy elevados, lo que genera puntos ciegos y facilita la fragilidad de otros.

Destino

Una estrategia conjunta, en la que intervengan todos los organismos gubernamentales involucrados, en especial fuerzas de seguridad, aduanas y entes de recaudación, parece ser la única manera de detener este tráfico, por lo que el enfoque en los países

de destino final es un pieza primordial. Sin embargo, como lo señala el informe El tráfico ilícito de cigarrillos y cómo enfrentarlo, del ITIC, existen importantes debilidades comunes en los países de destino:

- Una política de tributación tabacalera que ha resultado en altos precios minoristas con relación a los ingresos de los consumidores (baja asequibilidad) o más altos con relación a aquellos vigentes en los países vecinos;
- Bajo enfoque de las fuerzas de seguridad sobre el tráfico ilícito del tabaco debido a otras prioridades o una falta general de recursos.
- Un régimen legal inadecuado (por ejemplo, uno en el cual el sistema legislativo o judicial no da coercibilidad apropiada a los derechos de propiedad intelectual, y/o las penalidades al contrabando son muy débiles para actuar como disuasivos, y/o simplemente no son efectivos para condenar a los contrabandistas); y
- Una cultura de aceptar los productos ilícitos o una falta de conocimiento. ⁽²⁵⁾

Hacia políticas conjuntas

Reiteradas veces los gobiernos de la región se han quejado ante las autoridades aduaneras panameñas, pero éstas aseguran que han hecho todo lo que está a su alcance para evitar que el contrabando continúe, sin embargo, las condiciones, tanto del marco jurídico como en lo referente a personal y recursos para lograr una vigilancia y control, impiden una labor eficiente.

No obstante, el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá ha hecho esfuerzos por combatir el lavado de dinero en muchos casos ganancias ilegales provenientes del tráfico ilícito de cigarrillos y regular actividades en el país, entre ellas las zonas francas. En esa dirección creó en 2014 la Unidad de Análisis Fiscal y, en 2015 la Intendencia de Supervisión y Regulación

que sostienen una vigilancia sobre 16 actividades que podrían servir para el lavado de dinero, como son joyería, bienes raíces y zonas francas.

Los gobiernos hacen esfuerzos por combatir este flagelo, pero los resultados no son felices. La complejidad del problema hace que las políticas de erradicación pierdan efecto. Por ejemplo, se necesita identificar y atacar las redes de abastecimiento, lo cual solo se logra con esfuerzos coordinados internacionales. Igualmente, los estándares de vigilancia deben integrarse tanto en aduanas como en fronteras e incluso en los puntos de distribución finales.

Como claves para una estrategia integral, el ITIC en su informe “El comercio ilícito de tabaco y cómo enfrentarlo”, refiere las siguientes medidas:

- Lograr participación política de máximo nivel para asegurar suficiente priorización y que los recursos necesarios estén disponibles.
- Entender y monitorear la dimensión y la naturaleza del problema.
- Evaluar los principales facilitadores, incluyendo los controles de manufactura y exportación, Zonas Francas y operaciones de tránsito, etc.
- Adoptar una política fiscal balanceada y con una recaudación de impuestos efectiva.
- Analizar la legislación y regulaciones existentes para asegurar que funcionen, que sean ejecutadas efectivamente, y con penalidades adecuadas y disuasivas.
- Llevar a cabo evaluaciones de impacto pleno de cualquier legislación relacionada con el tabaco.
- Asegurarse que el Poder Judicial esté al tanto de la seriedad del crimen y la necesidad de destruir los productos ilícitos y los equipos de manera oportuna.
- Desarrollar una estrategia de aplicación que incluya a todas las agencias nacionales pertinentes y asegurarse que posean los poderes adecuados para actuar efectivamente.
- Proveer de suficientes recursos financieros para una capacidad adecuada para hacer cumplir las leyes.

- Enfrentar la demanda mediante educación e información al público acerca de las implicancias del tráfico ilícito de tabaco.
- Construir y fortalecer alianzas entre agencias nacionales e internacionales.
- Cooperar con los participantes de la industria legítima, para sacar el mejor provecho de la inteligencia y recursos combinados. ⁽²⁶⁾

Según los estudios de mercado, las investigaciones de autoridades internacionales contra el crimen, organizaciones no gubernamentales y periodísticas, en Centroamérica, esta compleja red de producción, etiquetado y

distribución de cigarrillos ilícitos, cuyo centro es la Zona Libre de Colón, Panamá, es la responsable de una lucrativa actividad que se nutre de lo que dejan de percibir los gobiernos.

Burlando controles aduaneros, a veces con un juego de cambio de marcas, los contrabandistas se introducen en los mercados donde logran una posición de privilegio gracias a la competencia desleal en que participan. Y es que las legislaciones recientes en los distintos países han incrementado severamente las tasas impositivas, por ejemplo en Costa Rica es el 60 % del valor final del producto, pero los controles tanto en aduanas, fronteras y puntos de venta, siguen siendo débiles.

SECCIÓN III



**CENTROAMÉRICA, LA
EXPANSIÓN SILENCIOSA**

CENTROAMÉRICA, LA EXPANSIÓN SILENCIOSA

A partir de 2011, y en concordancia con acuerdos y convenios internacionales, los países centroamericanos firmaron o pusieron en vigencia legislaciones y regulaciones para el mercado legal del tabaco, con el objetivo de reducir el consumo de estos productos. Algunas de estas medidas incluían espacios libres de humo de tabaco, advertencias en las cajetillas, pictogramas, eliminación

de la publicidad y fuertes gravámenes entre otros. Sin embargo en años recientes Centroamérica registra la creciente presencia de productos como “blancos ilícitos”, los producidos legalmente en otro país, en este caso mayoritariamente manufacturados en Panamá o reenviados desde allí, para introducirse y venderse ilegalmente en el resto de países de la región.

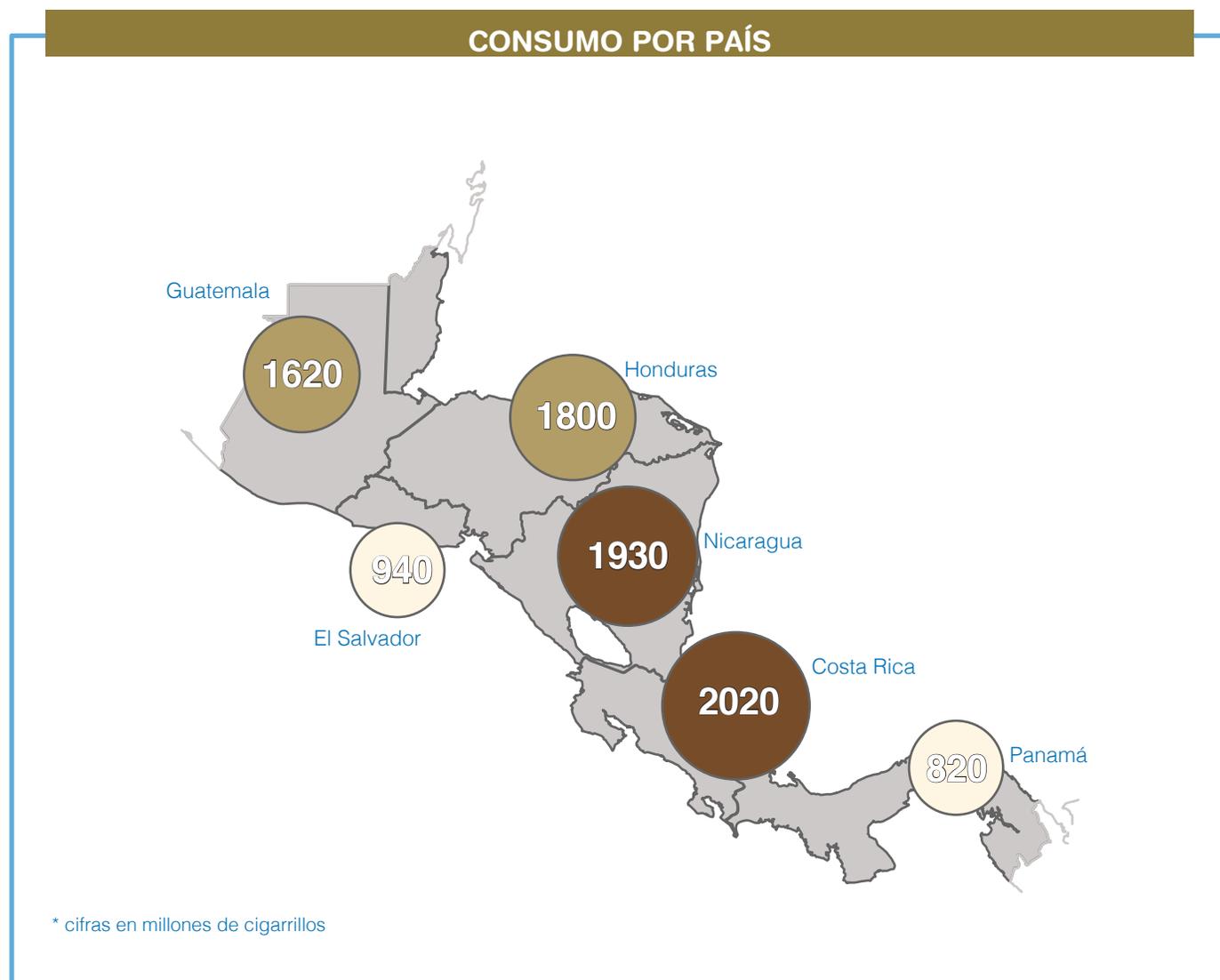


Gráfico 4

Asimismo, circulan marcas no declaradas, que supuestamente tienen los permisos para venderse en otra jurisdicción, pero son introducidas mediante el contrabando. Además, recientemente se detectó el trasiego en pequeñas cantidades que involucra cientos de traficantes al servicio de redes más complejas.

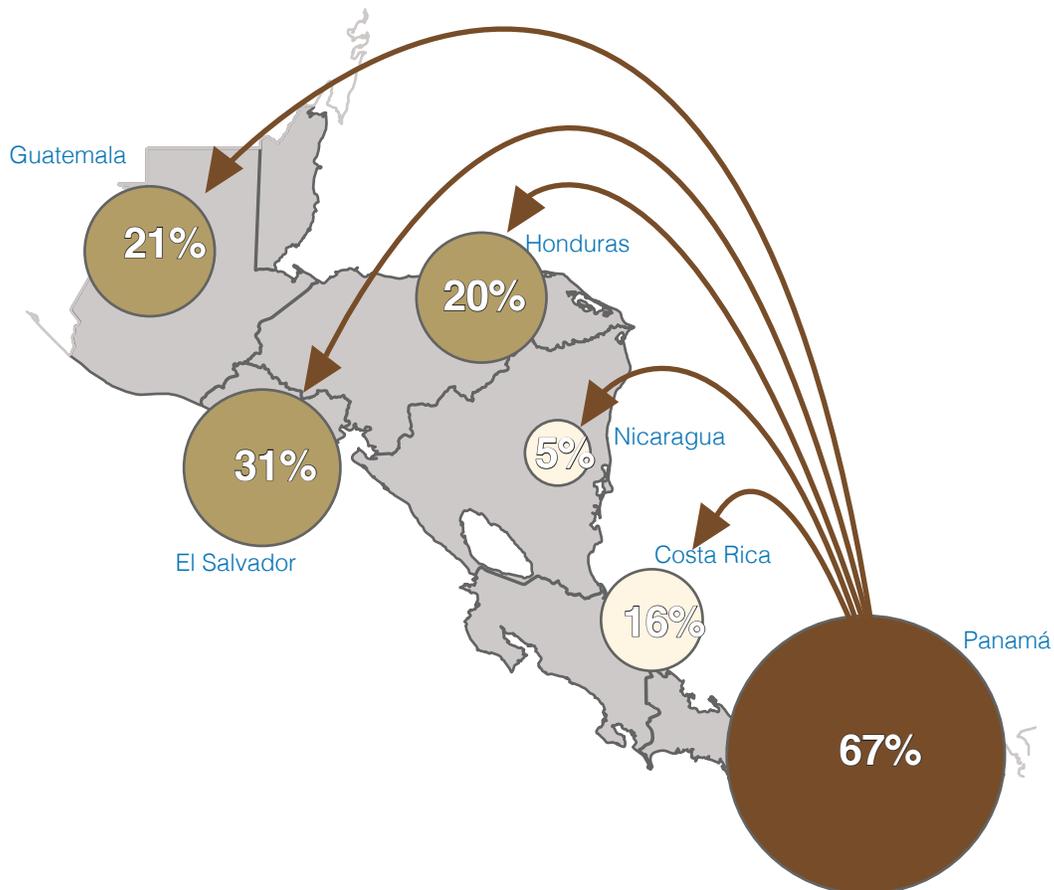
Esta actividad ha crecido en los países del istmo en los últimos cinco años, debido a que el incremento de los precios, consecuencia de aumento de impuestos, ha hecho más lucrativo el negocio, mientras que las penas no son consistentes. Pero además, como lo veremos más adelante, la función que cumplen las zonas de libre comercio tanto en Panamá, como en Belice, son claves en este tráfico.

En la segunda década de este siglo, el comercio ilícito de cigarrillos en Centroamérica ha tenido un crecimiento acelerado. Distintos y consistentes estudios realizados en la región, y en los que convergen metodologías diversas, demuestran la expansión de una amenaza que atenta contra la economía, la salud y la institucionalidad en la región.

El mercado centroamericano de cigarrillos es relativamente pequeño comparado con el resto de Latinoamérica. En millones de cigarrillos consumidos por año, incluidos ilegales, la distribución del mercado total por país, según el informe Frost es la siguiente:

Panamá, es el mercado más pequeño de la región, con ventas anuales totales de 820 millones de cigarrillos, de

INCIDENCIA DE MARCAS NO DOMÉSTICAS



(fuentes: Estudio Frost de KPMG, MS Intelligence.)

Gráfico 5

los cuales el 67% son marcas ilegales y provienen principalmente de India. ⁽²⁷⁾

Pese a las dimensiones de su mercado, Panamá es el principal productor y fuente de cigarrillos ilícitos que se distribuyen en el resto de la región, la mayoría de las marcas generadas en Panamá son de origen chino.

En Costa Rica, el 16% del consumo corresponde a marcas no domésticas originadas en Panamá que de acuerdo a la información que aparece en el etiquetado son producidas por la empresa Overseas /united Inc. La marca predominante, según los estudios de mercado realizados por CID Gallup es, correspondiente a esa empresa. Según el estudio esa marca habría duplicado su presencia en el mercado entre 2013 y 2014.

En El Salvador, según el informe *Frost*, ⁽²⁸⁾ 31% del consumo es de marcas no domésticas, más del 60% etiquetadas en Panamá.

En Honduras, 20% es consumo de marcas no domésticas etiquetadas en Panamá. La más frecuente es de la China Tobacco International (CTI), con el 43% del contrabando. Nicaragua apenas alcanza el 5% de marcas no domésticas, provenientes de Panamá, pero también funciona como distribuidor, debido a la porosidad y los débiles controles fronterizos.

En Guatemala el 21% son no domésticas, la que prima

es también la marca de CTI, producido en Panamá.

Por su parte Belice, pese a ser un mercado muy pequeño, por su posición se ha convertido en el máximo acopiador de cigarrillos de la región a través de su Zona de Libre Comercio en Corozal.

Las zonas del libre comercio y el lado oscuro de la globalización

Las Zonas de Libre Comercio (ZLC) fueron creadas para facilitar los negocios legítimos, el crecimiento económico y la inversión internacional.

En los últimos años, las zonas de libre comercio han proliferado, como expresión del crecimiento del mercado global. En 2010 según el reporte *Vulnerabilidades para el lavado en las zonas de libre comercio*, de la Financial Action Task Force (FATF) ⁽²⁹⁾ existían más de 3000 de estas zonas en 135 países alrededor del mundo.

Aunque son importantes instrumentos para generar empleo, mejorar las economías locales y agilizar el co-

Belice - ¿Punto de Tránsito Perfecto para los Contrabandistas?

ESTUDIO DE CASO

La Zona Franca de Corozal (CFZ) fue establecida en 1994 con 314 empresas registradas a la fecha, de las cuales 30 operan en el rubro de cigarrillos. La CFZ proporciona facilidades para la manufactura, procesamiento, almacenamiento, empaque y distribución de bienes y servicios. Las empresas establecidas dentro de la Zona Franca no tienen restricción al intercambio internacional; estas empresas reciben otros varios beneficios que incluyen la exención de impuestos. Los bienes que entran y salen de la Zona están exentos de impuestos de importación/exportación, estampillas fiscales, impuestos a cuotas y reemplazo de rentas. El impuesto a la renta está entre el 2 y 8%. Sin embargo, este monto pue-

de reducirse a través de recortes de impuestos por emplear a trabajadores de Belice. No se requiere licencia para importar o exportar. Durante los primeros cinco años de su existencia, una empresa en la CFZ está exenta del impuesto a la renta, impuestos a las ganancias de capital o cualquier nuevo impuesto corporativo gravado por el Gobierno de Belice. Cualquier dividendo pagado por esta empresa estará exento de impuestos por los primeros 20 años de su operación. Este aligeramiento se ve reflejado en el número de tiendas duty-free localizadas en el área. En 2011 se habilitaron 17 nuevas tiendas minoristas de descuento que vendían productos libres de impuesto en la CFZ.

mercio internacional, debido a sus características de apertura y escaso control, estas zonas especiales se han vuelto vulnerables para la actividad ilícita y están estrechamente ligadas al lavado de dinero y el tráfico ilegal. Las facilidades económicas en la manufactura, almacenamiento, importación y exportación, ventas mayoristas, transporte, exenciones, etc. que ofrecen estas zonas, han sido utilizadas por los criminales para desarrollar sus actividades.

El informe de FATF señala que la vigilancia de estándares y regulaciones de los gobiernos no acorde con ese desarrollo, permitió que actores ilícitos tomaran ventaja de la inadecuada vigilancia y falta de transparencia en las zonas para lavar dinero.

En general las ZLC poseen operadores con licencia para llevar adelante sus negocios de importación y exportación. Las Zonas garantizan incentivos especiales para efectuar este comercio internacional. Si bien mercaderías prohibidas no pueden ingresar en estas zonas, ciertos productos regulados son admitidos requiriendo eso sí una licencia especial o permiso. Pero según el informe de FATF la mayoría de las Zonas Libres y Francas inspeccionan solo un porcentaje de la carga que ingresa a la zona, aunque esto varía ampliamente según la zona.

Su estatus especial como áreas donde ciertos procesos administrativos y de control se reducen o se eliminan con el objetivo de lograr un crecimiento económico a través de comercio legítimo, ha traído la atención de las redes criminales de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

En ese sentido, vale destacar que muchas de las normas que regulan las Zonas libres no han sido actualizadas. Como consecuencia de ello, no tienen en cuenta las vulnerabilidades y los riesgos de las actividades ilegales.

Esta actualización se traduciría en una oportunidad para que las ZLC logren un balance entre promover un ambiente amistoso para los negocios a la vez que logran regulaciones efectivas para las zonas vulnerables donde se mueven las actividades ilícitas.

Los procedimientos de Licencias y la supervisión de actividades dentro de las zonas libres son generalmente complicadas y burocráticas lo que puede llevar a un control insuficiente, como también la poca claridad en relación con las regulaciones que cubren dicho control. En muchos casos las autoridades exigen poca informa-

ción respecto de la propiedad de las sociedades interesadas en establecerse en las ZLC, como consecuencia de ello resulta relativamente simple esconder detrás de estas entidades legales el verdadero beneficiario o dueño de la compañía. ⁽³⁰⁾

El documento de GAFI de 2010 especifica que existen cierto tipo de productos que resultan particularmente vulnerables debido a su valor, tamaño, altas tarifas que se aplican sobre ellos. Cualquiera de estas características los hace potencialmente atractivos para ser traficados ilegalmente por vía de las Zonas Libres. Los Cigarrillos entran dentro de esta categoría debido a las altas ganancias que se obtienen al no pagar impuestos. La gran cantidad de contenedores, la facilidad para re-empaquetarlos y darles una nueva etiqueta dentro de las ZLC y la falta de control, hacen de estas zonas un lugar ideal para la explotación por parte de contrabandistas y organizaciones criminales del tráfico ilícito de cigarrillos. Manufacturar un producto de manera legal para su venta ilegal en otro destino constituye parte de la cadena del tráfico ilícito. En ese sentido, en el informe se identificaron 19 delitos relacionados, entre los que se encuentran: Asociación ilícita, tráfico de estupefacientes, fraude, falsificación y contrabando. ⁽³¹⁾

Algunos métodos utilizados por los actores ilegales para lavar el producto de los crímenes son cargamentos fantasma, falsificación del valor o cantidad de los productos, multiplicidad de facturas con el fin de justificar el valor de una jurisdicción a otra. Algunas ZLC exportan miles de millones de dólares por año pero carecen de las fuerzas de seguridad suficientes para examinar la carga y la transacción comercial. La supervisión relajada que existe en las ZLC hace que las operaciones de lavado de dinero y contrabando sean más fáciles de concretar.

Un punto importante para destacar es que en las ZLC que no poseen data integrada de importaciones y exportaciones se crea un hueco negro para investigaciones y consecuentemente un impedimento para combatir el lavado de dinero dentro de ellas. Por eso, el compromiso de su combate debe ser global, es decir, el resto de las zonas libres debe actuar con similar prontitud y diligencia con el objeto de no crear desbalances dentro del sistema de zonas libres. Para ello, resultaría imperioso que los organismos internacionales tomen nota de esta regulación y soliciten dichos cambios al resto de la comunidad internacional.

Convenio de Kyoto y SAFE

Organizaciones internacionales como la OMA han desarrollado políticas y procedimientos que garantizan por un lado la protección del comercio lícito dentro de las Zonas Libres y, por el otro, asegurar la protección de las economías y la seguridad de las naciones. Esos instrumentos internacionales son: La convención de Kyoto y el *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (conocido como SAFE por sus siglas en inglés).

La convención de Kyoto contiene estándares legales que reflejan los principios de transparencia y predictibilidad en cuestiones aduaneras. El uso de manejo de riesgos, controles basados en auditorías, intervenciones coordinadas entre Zona Libres y Aduanas, etc. Una de las especificaciones de la convención de Kyoto refiere: "Aduanas podrá tener el derecho de llevar a cabo inspecciones en cualquier momento de los productos almacenados en las zonas libres" (Standard 4).

La SAFE, por su parte, resalta la necesidad de fortalecer los acuerdos entre Aduanas y la comunidad de negocios para lograr un comercio internacional seguro.

Es importante destacar que estos instrumentos internacionales citados por GAFI, recalcan la necesidad de que autoridades de control que no sean las aduaneras, trabajen en coordinación con esta con el objeto de lograr el cumplimiento de normas que aseguren el comercio lícito y por consiguiente desalienten y castiguen el tráfico ilícito de productos como el contrabando de cigarrillos. Debido a que gran cantidad de volumen de productos pirateados y falsificados son almacenados, re-etiquetados, re-empacados o también manufacturados en las zonas libres, la OMA estableció pautas y *guidelines* para controlarlas.

La recomendación del estudio es que Aduanas y los administradores de las zonas libres trabajen en conjunto, con base en las experiencias y el conocimiento aprendido en dichas zonas para mejorar los controles que se aplican en las mismas.

El documento de FATF detalla que, luego de identificar áreas de real vulnerabilidad de las zonas libres, deben tomarse MEDIDAS CONCRETAS, y aplicar un sistema de control, para lo

cual las instituciones deben tener no solo conocimiento sino también las herramientas para trabajar en ello.

Recomendaciones

Un control laxo en las ZLC del ingreso y egreso de productos así como también el movimiento intra-zona de dichos productos vendidos de operador a operador son vulnerabilidades que resultan en un enforcement laxo de dichos movimientos lo que beneficia el Lavado de dinero y el mercado ilegal de productos en dichas zonas. ⁽³²⁾

Claves de las Zonas Libres:

- Falta de sistemas integrados de control para monitorear las transacciones
- Falta de transparencia en las transacciones de los operadores dentro de las ZLC crean vulnerabilidad a consecuencia de la falta de supervisión
- Es necesaria una regulación en la Zona Libre que asegure el enforcement de medidas Anti Lavado.
- Las operaciones comerciales dentro de las ZLC son un método utilizado frecuentemente para realizar Lavado de dinero creando vulnerabilidad dentro de ellas a partir del mal uso de sus características especiales. -p.28-
- Finalmente se debe incrementar la transparencia mediante regulación y efectivos controles con procedimientos apropiados a las ZLC.-p.29-
- Para ello hay que enfatizar el desarrollo e implementación de Programas y Procedimientos efectivos Anti-Lavado de Dinero
- Deben realizarse procesos de entrenamiento y capacitación, con el objeto de generar conocimiento y capacidad en las administraciones para luchar contra el Lavado de dinero -p.28-

Las Zonas Libres resultan una oportunidad para enmascarar el origen de los productos a partir de operaciones denominadas de "tránsito" o "transshipment".

Las operaciones de transshipment son aquellas en las

que el producto entra a puerto es descargado, luego reempaquetado, consolidado nuevamente o cambiado a otro transporte.

Según el estudio de BASCAP en los últimos años hubo un aumento dramático de incautaciones de cigarrillos ilícitos llamados “illicit whites” o “blancos baratos” es decir, cigarrillos manufacturados con el único propósito de ser contrabandeados o vendidos ilegalmente en otro mercado. Varias de las marcas de estos cigarrillos ilícitos fueron manufacturadas en Zonas Libres gracias a la ausencia de debidos controles. ⁽³³⁾

Ambos procedimientos son ilegales y las condiciones especiales de las ZLC no los eximen de ser perseguidos por las autoridades y recibir penas en los países donde se encuentra la ZLC.

La convención de Kyoto Revisada aclara que las características de las ZLC son las excepciones de gran parte de aranceles e impuestos para los productos que allí ingresan, los cuales son considerados fuera del territorio nacional SOLO en relación a obligaciones de importación e impuestos. Sin embargo esos productos y las actividades relacionadas con ellos quedan dentro de los límites nacionales y sujetos a regulaciones y leyes del país. En consecuencia, actividades como lavado de dinero, contrabando, falsificación, crimen organizado

que son delictivas dentro de un país lo son también claramente dentro de las Zonas Libres y por ende sujetas al poder de policía y las autoridades respectivas, incluyendo Aduanas.

En Centroamérica, Insight Crime ⁽³⁴⁾ reporta denuncias de que la zona libre de Corozal, en Belice, se ha convertido en centro para la distribución de cigarrillos ilegales en la región gracias a los bajos controles aduaneros.

Asimismo, la Zona Libre de Colón, Panamá, una de las más antiguas, creada en 1948 y la segunda más grande del mundo con un manejo de 16.000 millones de dólares al año en importaciones y re-exportaciones, sirve para articular la compleja red de distribución en Mesoamérica.

Un reporte de 2015, de la Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos, del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ⁽³⁵⁾ señala la vulnerabilidad para negocios ilícitos y el abuso por parte de grupos criminales, debido a los débiles controles de aduanas y la limitada vigilancia de comercio y transacciones financieras, que se dan en esa zona.

Las distintas investigaciones colocan como centro nodal a Panamá, en la Zona de Libre Comercio de Colón, y como punto de distribución hacia México y el norte del istmo la Zona de Libre Comercio de Corozal, Belice; desde estas dos zonas se extiende la red hacia la re-

LA RUTAS



Gráfico 6

gión prácticamente sin controles. Los países de origen del tabaco, como China e India, lo envían a Panamá, donde se etiqueta en otras empresas establecidas en la zona de libre comercio a la manera de maquilas.

Según las investigaciones, la materia prima y cigarrillos llega a Panamá procedente de China e India, principalmente, aunque también se ha identificado proveniente de Paraguay, Canadá y Corea del Norte.

Empresas establecidas legalmente en la zona de franca de Albrook en Panamá se encargan de etiquetar el producto para la exportación. De ahí sale hacia la zona de libre comercio de Colón en Panamá y Corozal, Belice, y las zonas de comercio especial en Colombia, donde son recibidos como producto legal. Desde Belice se distribuye, ya como producto no legal hacia México y Centroamérica, mientras que en Colombia se vende ilegalmente y una parte se reingresa a Panamá.

La empresa OUI es señalada en reiteradas ocasiones como uno de los mayores puntos de origen de los cigarrillos ilícitos que se producen y comercializan en la región. Esta empresa etiqueta y exporta tanto marcas registradas legítimamente en Panamá, pero no en otros países a los que las exporta, como ilegales y falsificados, es decir “blancos baratos” o “illicit white”. Diversos estudios de mercado demuestran que gran parte del etiquetado no cumple con la normativa de pictogramas o advertencias de salud que exige la legislación en cada país lo cual delata el origen ilícito del producto.

Las zonas de libre comercio no exigen información sobre el destino final del producto, de ahí que éste sale

hacia otra zona y luego a una tercera, para finalmente dirigirse a los mercados de destino sin cumplir con mayores controles.

Las empresas detrás de las marcas ilegales más reconocidas en las investigaciones de mercado en Centroamérica son propiedad de: China Tobacco International, Grand River Enterprises, de Canadá, de Overseas United Industries (OUI), de origen chino que etiqueta en Panamá diversas marcas que luego coloca en los países de la región, se presenta como una “maquiladora” de la China Tobacco Hunan International).

Algunos países, como Guatemala, han planteado sus quejas formalmente ante autoridades panameñas solicitando mayores controles sobre las actividades de la empresa productoras o etiquetadoras en de cigarrillos en las zonas francas y de libre comercio. La respuesta ha sido, en varias ocasiones, que las empresas actúan a derecho, según la norma especial establecida en esas zonas. Además, sostienen que cumplen con la legislación panameña en cuanto a la exportación y paso de aduanas y fronteras.

Efectivamente, las leyes de libre comercio permiten la importación y exportación de productos sin pagar impuestos, pero éstos sí deben ser pagados en el destino de consumo, cosa que no ocurre.

En este sentido la Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy (BASCAP), ha señalado que quienes fabrican con el único objetivo de contrabandear hacia otras jurisdicciones forman parte también de la cadena del tráfico ilícito y como tales deben verse. ⁽³⁶⁾



“Blancos ilícitos”

ESTUDIO DE CASO

Cada vez más las organizaciones criminales están utilizando las Zonas Francas para producir “blancos ilícitos” y para el contrabando a su destino final. Estas zonas también son utilizadas para producir bienes falsificados o para declarar con falsedad los contenedores con productos ilícitos de tabaco como bienes legítimos. Un significativo número de cargamentos incautados en los últimos años tenían la intención de ser transitados/transbordados más de una vez, para ocultar el verdadero origen de estos bienes. Estos cargamentos habían pasado hasta cinco puntos de tránsito/transbordo antes de ser incautados. Los impulsores clave son los controles aduaneros reducidos. Para superar tales deficiencias, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) propone acceder al Anexo Específico D2 de la Convención Revisada de Kioto, la cual proporciona una guía sobre los mínimos controles aduaneros en las Zonas Francas. Un informe del Grupo de Acción

Empresarial para Detener la Piratería y la Falsificación de la Cámara Internacional de Comercio (siglas en inglés, BASCAP) explora el problema en detalle y realiza un número de recomendaciones para que tomen acción la OMA, los gobiernos nacionales y los operadores de zonas francas. Un examen de los controles de las zonas francas en 2009 63 cita sugiere que, incluso donde existe la legislación necesaria, la coercibilidad puede ser débil debido a la presión sobre las autoridades aduaneras para distender los controles de modo a estimular el crecimiento económico. Tal como lo resalta el informe BASCAP, los países sin penalidades disuasorias severas, incluyendo el poder para confiscar las ganancias generadas por el crimen, se colocan automáticamente en una posición débil para hacer frente al tráfico ilícito de productos de tabaco⁶⁵ cita. ⁽³⁷⁾

SECCIÓN IV



LOS EFECTOS DISTORSIVOS EN
LA ECONOMÍA REGIONAL

LOS EFECTOS DISTORSIVOS EN LA ECONOMÍA REGIONAL

El enmascaramiento de un mercado ilícito, castigado y perseguido sin la debida severidad, detrás de otro legal, controlado y regulado con firmeza por parte de la legislación reciente, produce inevitablemente una distorsión que favorece la actividad ilícita al incrementar las ganancias del infractor, estimular la corrupción y propiciar la tolerancia en el público.

Las políticas de regulación general del mercado de cigarrillos, incluida la política tributaria, se establecen a partir de un mercado legal y de su comportamiento conocido.

El crecimiento de un mercado ilegal, como hemos visto a lo largo de este informe, socaba de diversas maneras la institucionalidad al nutrir de recursos al crimen organizado, fomentar la corrupción, evadir impuestos, perjudicar a la industria legal que genera empleo y paga impuestos, incrementar daños a la salud pública y estimular un comportamiento social fuera de la ley.

En el caso de Centroamérica, las leyes recientes de regulación del mercado del tabaco han impulsado una política de impuestos selectivos y crecientes, lo cual tiene un efecto inmediato en el precio al consumidor que en todos los casos significó incrementos importantes.

Panamá es un buen ejemplo del efecto distorsivo pues pese a ser el consumidor más pequeño de la

región y a que el porcentaje del precio correspondiente a impuestos no es el más alto, es el país que mayor cantidad de impuestos deja de percibir por esta actividad, ya que las marcas ilegales representan un porcentaje superior al 70% del total del mercado.

Según las investigaciones de comportamiento del consumidor, el precio es elemento determinante en esos sectores, quienes además adquieren el producto en distribuidores minoristas; estos también se benefician eventualmente con pequeñas variantes en precios no regulados. Así se favorece la complicidad tácita que se da ente el consumidor y el distribuidor minorista, sin percatarse de que ambos están sirviendo a un infractor mayor cuyas ganancias son muy superiores. El impuesto evadido se distribuye entre el consumidor, en la forma de cigarrillos más baratos, y las grandes ganancias del contrabandista.

El círculo vicioso producido por una política basada esencialmente en impuestos es evidente pues el precio del producto legal se incrementa, lo cual favorece al ilegal que a su vez genera mayores ganancias al comerciante ilícito con las cuales puede financiar la expansión de su actividad. De acuerdo con el estudio de CID Gallup, en 2014 la diferencia de precio alcanzaba el 35%.

LEGISLACIÓN VS INCREMENTO DEL COMERCIO ILÍCITO

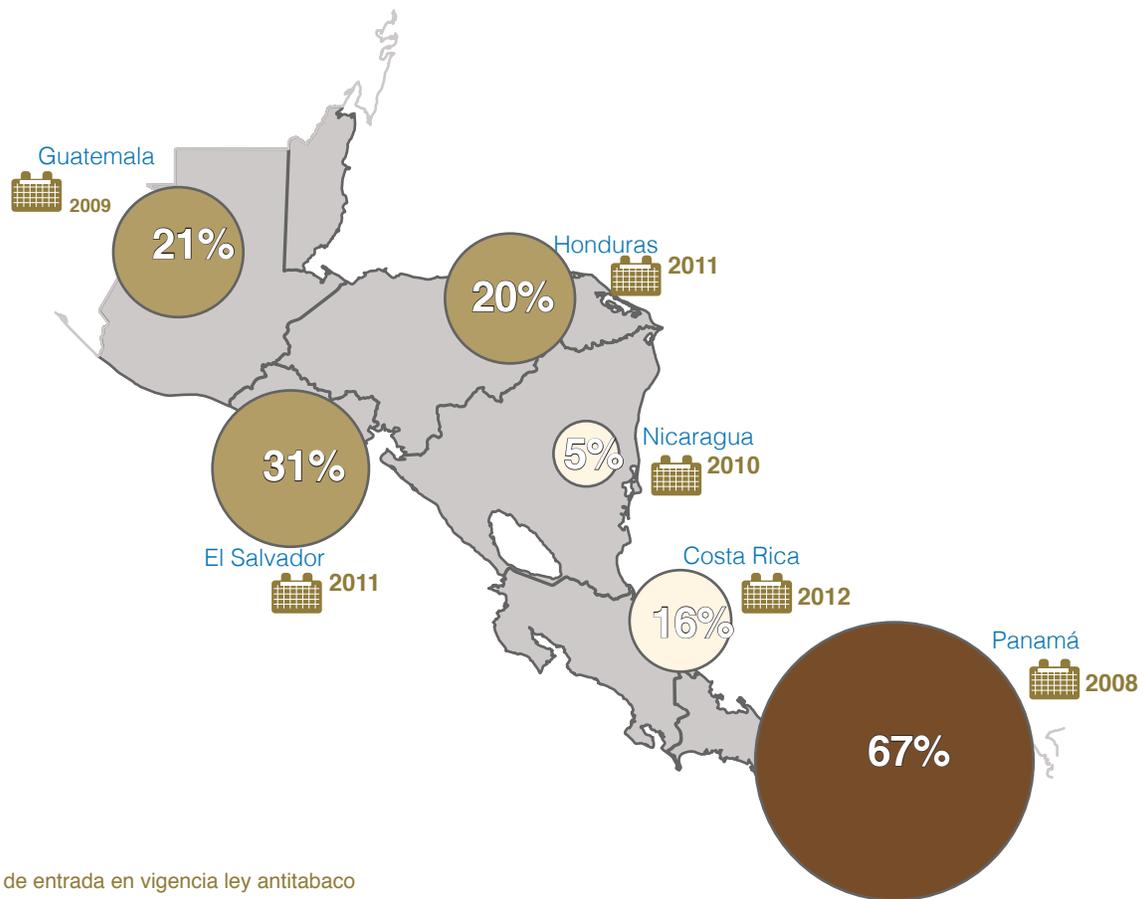


Gráfico 7

SECCIÓN V



INVESTIGACIÓN
DEL MERCADO

INVESTIGACIÓN DEL MERCADO

Cualquier política que busque combatir el comercio ilícito de cigarrillos pasa necesariamente por un conocimiento adecuado y profundo del mercado, tanto el legal como el ilegal.

Pero, mientras el mercado legal es registrado y controlado con estrictos estándares y medidas para llegar a los puntos de distribución, el ilegal escapa de esos controles pero recurre a las mismas vías para su circulación y venta.

Es un mercado difícil de estudiar pues se enmascara en el comercio legal. Se requiere estudios diversos, con metodologías probadas de alto valor empírico y cruzar datos para acercarse al comportamiento del mercado ilícito.

Los investigadores han identificado algunas metodologías para estimar el comercio ilícito:

- encuestas directamente con consumidores,
- examinar el paquete que porta el consumidor,

- revisión de paquetes descartados, paquetes presentes en los puestos de venta, análisis de la diferencia entre ventas legales y reportes de consumo,
- modelos econométricos,
- análisis de impuestos pagados y consumo estimado,
- análisis de la diferencia entre impuestos estimados y realmente recaudados,
- entrevistas con especialistas,
- análisis del mercado legal y dimensiones del mercado ilegal (marcas, incidencia, porcentajes del mercado, crecimiento).

Con este instrumental se trata de aproximarse a ese mercado cambiante y difuso que se camufla muy bien en el mercado legal y en los escasos controles.

METODOLOGÍA

Para poder abordar una problemática tan compleja, como el comercio ilícito de cigarrillos, es necesario establecer parámetros de información que permitan conocer un fenómeno que por sus características es muy difícil de indagar.

El presente documento está basado en una serie de investigaciones documentales y de campo, académicas, públicas y privadas, así como información institucional y periodística con el propósito de aportar a esa indagación necesaria.

A través de empresas consultoras internacionales de investigación de mercados como KPMG, se han podido establecer importantes hallazgos acerca de flujos, redes, orígenes, cadenas de abastecimiento, así como comportamiento e información de los consumidores.

El proyecto *Frost* es un estudio que realizó la agencia KPMG entre 2013 y 2014 con el propósito de conocer las dimensiones del mercado ilícito de cigarrillos en 16 países de América Latina. El estudio identificó además la naturaleza y dinámicas de algunos flujos ilícitos, como los países de origen de los productos y algunas de las marcas más vendidas. Asimismo, se hicieron algunas aproximaciones acerca del consumo total y de las cantidades de impuestos que dejaron de percibir los gobiernos como consecuencia de esta actividad.

Otros trabajos que ha realizado KPMG sobre este tema han sido en Europa, Cercano Oriente, Asia y Australasia. Además, en Europa publican el informe anual llamado "Proyecto Sun" a solicitud conjunta de British American Tobacco y JT International SA y Phillip Morris International Management, que abarca 28 estados miembros de la Unión.

La Task Force for Charting Illicit Trade de la OECD consideró este informe como el más autorizado en materia de contrabando y falsificación de cigarrillos en la Unión. Con más de diez años de realizar estos estudios, la consultora KPMG ha logrado desarrollar una metodología de investigación compleja que logra indagar, con hallazgos bastante reveladores el comportamiento de una actividad ilícita muy difícil de analizar debido a que se enmascara en el mercado legal.

Otras organizaciones internacionales como la mis-

ma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDD) o la Organización Mundial de Aduanas (OMA) también realizan estudios que tienen que ver con el comportamiento del comercio internacional y han mostrado su preocupación por este tema. Asimismo algunas instituciones como el International Tax and Investment Center (ITIC), la Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy (BASCAP), han desarrollado investigaciones en este campo. Los resultados de esas investigaciones han sido consultados para este informe.

Además las estadísticas de incautación junto a los reportes de impuestos recaudados en el periodo permiten tener aproximaciones al comportamiento del mercado. Luego, los estudios de mercado que se basan en investigación de campo han desarrollado metodologías que, aunque costosas permiten conocer comportamientos, especialmente del consumidor respecto de los productos ilícitos.

La metodología que se emplea en los estudios de campo se basa en planes de muestreo estadístico respecto de índices demográficos y espaciales, evitando las muestras circunscritas a confluencias masivas o concentraciones mayores, de manera que puedan tener un valor estadístico de toda la región o país estudiado. Otras formas de indagar el mercado se basan en consultas directas con los consumidores acerca de sus hábitos de compra, marcas, acceso al producto y razones de su preferencia.

La Empty Pack Survey (EPS), o recolección de paquetes descartados (RPD) es un método utilizado tanto por académicos como por el sector industrial para determinar el nivel incidencia de tabaco ilícito en mercados específicos.

También se emplea el método de Pack Swap (PS) o paquete devuelto o cambio de paquete (PD), que consiste en comprarle al consumidor la cajetilla de cigarrillos que porta en ese momento. Este revelador método ha demostrado que muchas veces el consumidor se ha pasado a otra marca que no es la habitual o la que declara preferir, se le pregunta además la razón de ese cambio en ese

momento. De esta manera se han podido detectar movimientos en el comportamiento de mercado por parte del consumidor que otro tipo de estudios no contemplan.

El costo de estas metodologías es sumamente alto, pero sus hallazgos tienen un nivel de validez empírica que las mismas agencias gubernamentales, organismos internacionales e institutos y academias consideran de alta confiabilidad.

Los siguientes resultados conjugan varias metodologías empleadas en estudios de mercado en Centroamérica y se pudo determinar la incidencia de las marcas no domésticas, las domésticas y las ilícitas. Al analizar las procedencias, por marcas, se pudo establecer el país de origen y posible forma de ingreso a los distintos mercados.

Incidencia de marcas ilícitas en el mercado centroamericano

Los datos que se presentan a continuación aunque no llegan a ser concluyentes sí son muy reveladores

acerca de la situación de la incidencia de marcas ilícitas en el mercado centroamericano. Son el resultado de integrar diversas investigaciones de mercado en que se ha tratado de valorar con rigor científico las muestras estadísticas para conocer el comportamiento de los consumidores y tener una idea de la presencia de las marcas de cigarrillo que se comercializan de forma ilícita.

Los estudios son de cobertura nacional en todos los países y acuden a metodologías como la encuesta personal, las investigaciones de RPD y PD.

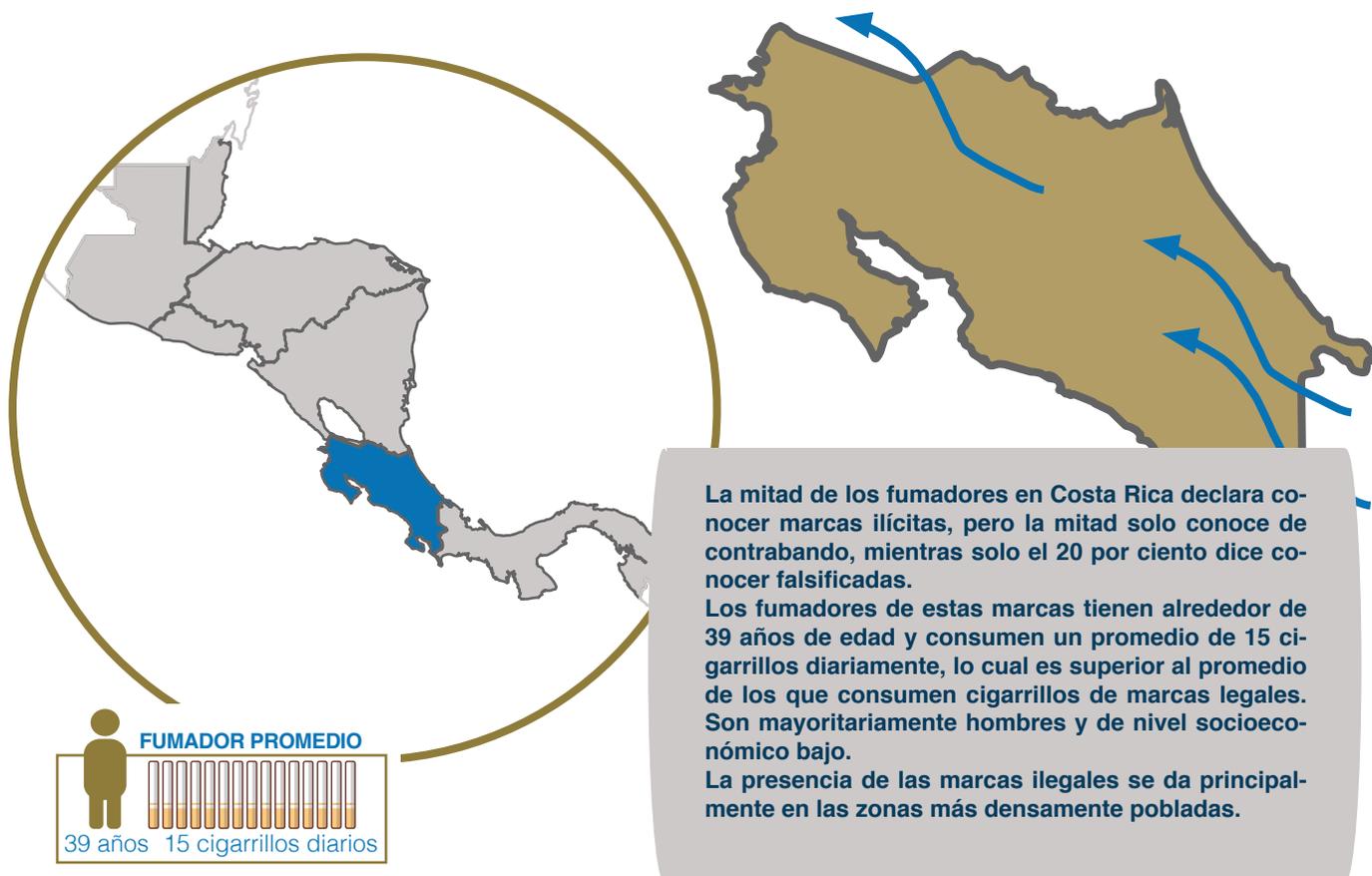
Como se podrá constatar en los datos, el principal proveedor de producto de tabaco ilícito para los países de la región es Panamá que reexporta y etiqueta cigarrillos provenientes de China e India principalmente, aunque también de Canadá y Paraguay.

Estos cigarrillos ingresan a los mercados nacionales burlando controles aduaneros y fronterizos pero se distribuyen en los puntos de venta junto a las marcas legales.

Se reconoce un crecimiento acelerado del comercio ilícito debido principalmente a la diferencia de precios, y que el no legal se ofrece hasta un 35% menos que el determinado por el mercado.

COSTA RICA

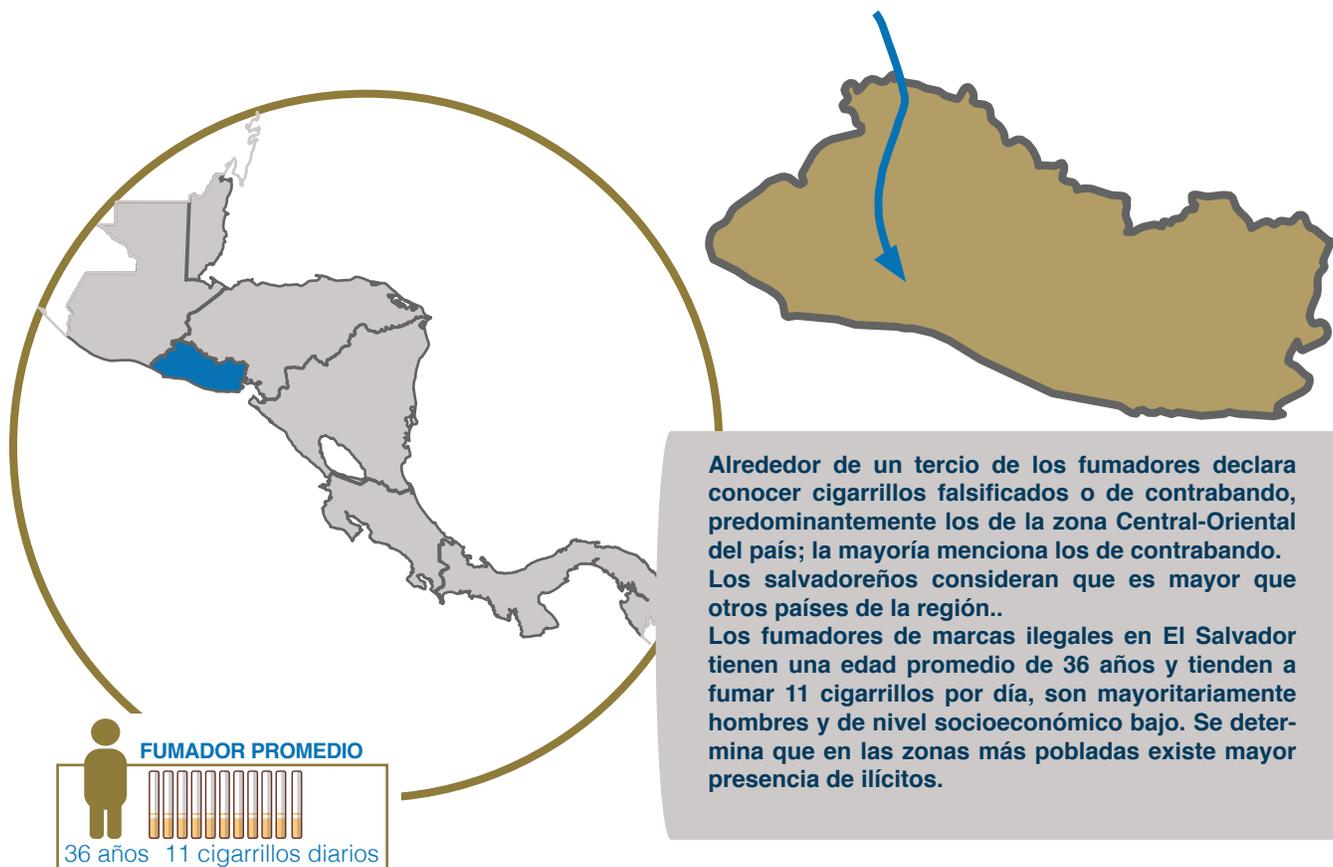
Costa Rica es el país menos afectado porcentualmente por incidencia de marcas no domésticas en Centroamérica. Sin embargo es el segundo en cuanto a pérdidas estatales por impuestos que se dejan de percibir



	Población	4,438,995, la mayoría de la cual está concentrada en la Gran Área Metropolitana (GAM)
	Método de investigación	Empty pack survey (EPS)/Recolección de paquetes descartados (RPD), año 2015
	Consumo Total	2.020 millones
	Proporción de marcas	Domésticas 66.1% y no domésticas 33.9%
	Origen de las marcas ilícitas	China
	Tendencia	Incremento incidencia de no domésticas
	Ruta de ingreso al país del ilícito	Posiblemente Nicaragua o Panamá
	Políticas y Legislaciones	Legislación antitabaco aprobada en 2012

EL SALVADOR

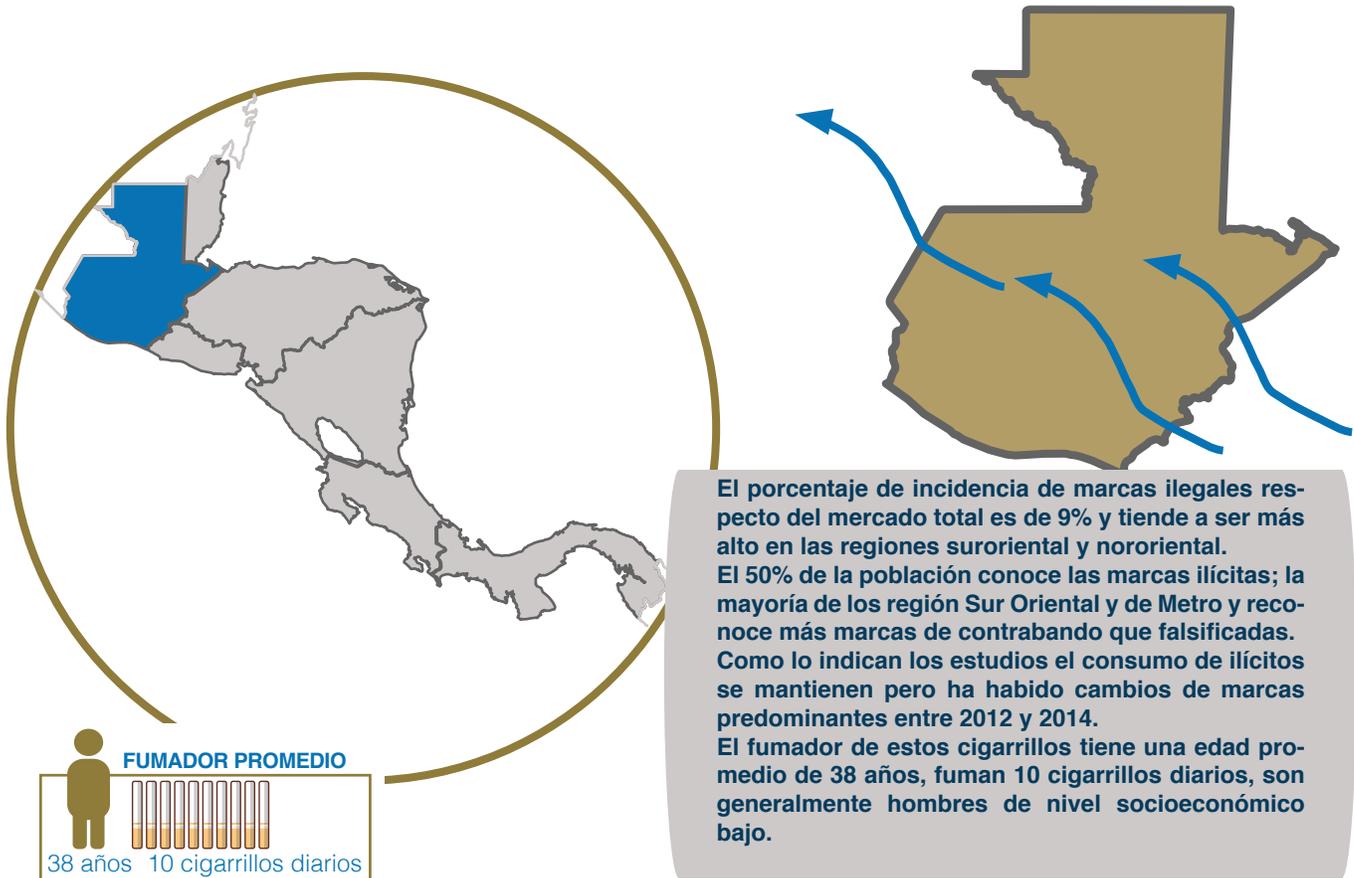
En El Salvador, la incidencia de marcas ilícitas ha crecido en los últimos años alrededor de un 16% y es uno de los más afectados por esta actividad



	Población	5,744,113
	Método de investigación	EPS/RPD, año 2015
	Consumo Total	940 millones
	Proporción de marcas	Domésticas 84.5% y no domésticas 15.5%
	Origen de las marcas ilícitas	China
	Tendencia	Incremento incidencia de no domésticas
	Ruta de ingreso al país del ilícito	Belice
	Políticas y Legislaciones	Ley aprobada en 2011

GUATEMALA

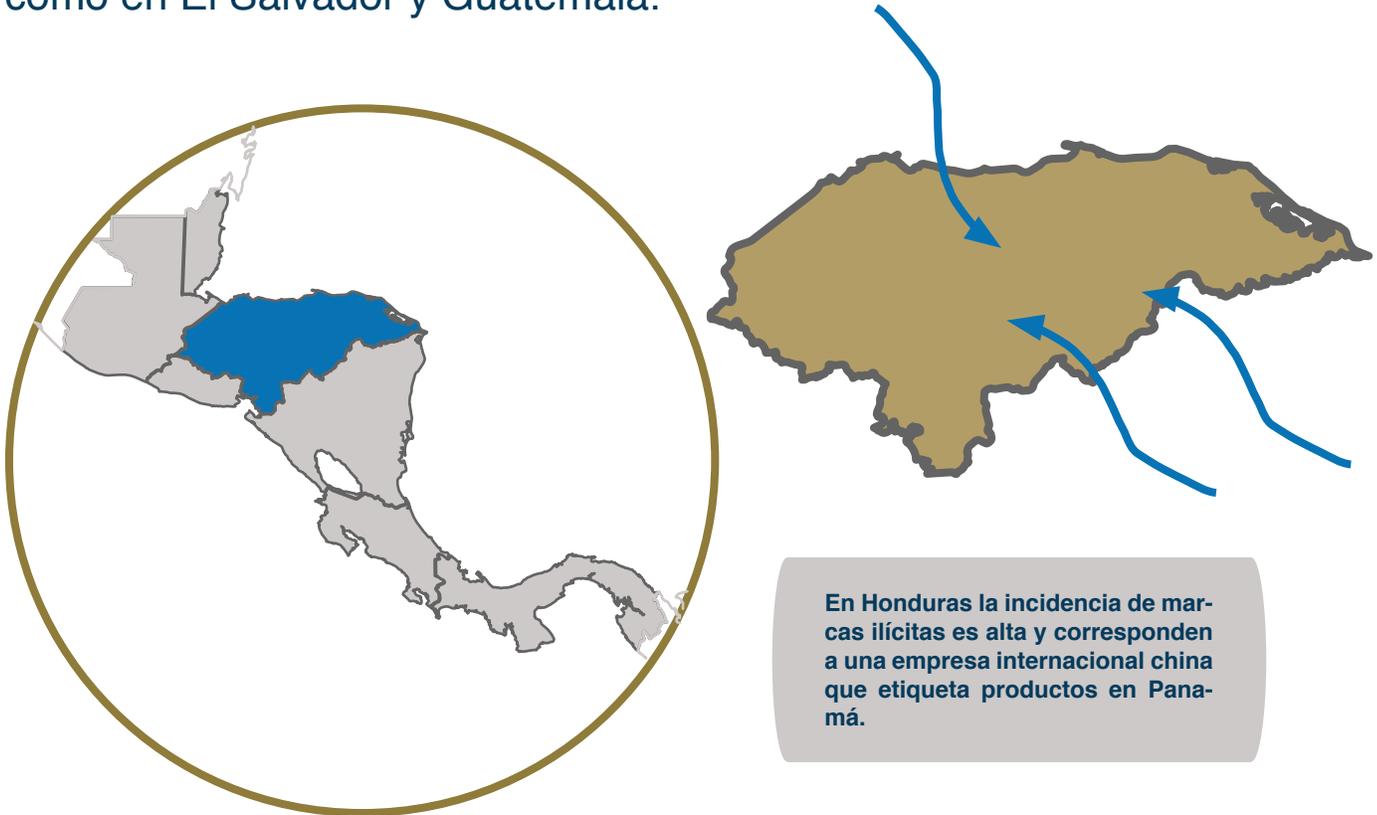
El consumo de marcas no domésticas en Guatemala ha crecido en los últimos años en aproximadamente 8% y también es uno de los más afectados en la región



	Población	5,744,113
	Método de investigación	EPS/RPD, año 2015
	Consumo Total	1.620 millones
	Proporción de marcas	Domésticas 91.6% y no domésticas 8.4%
	Origen de las marcas ilícitas	Dubai
	Tendencia	Reducción de incidencia de no domésticas en un 5% de 2011 a 2015
	Políticas y Legislaciones	Ley de ambientes libres de humo de tabaco 2009

HONDURAS

En Honduras, los estudios también indican un crecimiento en la incidencia de las marcas ilícitas en los últimos años, aunque no tan grande como en El Salvador y Guatemala.



	Población	8,576,500
	Método de investigación	EPS/RPD, año 2015
	Consumo Total	1.800 millones
	Proporción de marcas	Domésticas 85.6% y no domésticas 14.4%
	Origen de las marcas ilícitas	China
	Tendencia	Incremento en incidencia de no domésticas
	Ruta de ingreso al país del ilícito	Belice
	Políticas y Legislaciones	Legislación aprobada en 2011

NICARAGUA

Pese a que el mercado nicaragüense del tabaco no es pequeño, la incidencia de marcas no domésticas es mínima, pero se cree que funciona como red de paso y distribución hacia otros países.



Población

6,071,000



Método de investigación

EPS/RPD, año 2015



Consumo Total

1.930 millones



Proporción de marcas

Domésticas 98.2% y no domésticas 1.8%



Origen de las marcas ilícitas

China



Tendencia

Incremento en incidencia de no domésticas



Ruta de ingreso al país del ilícito

Posiblemente Belice

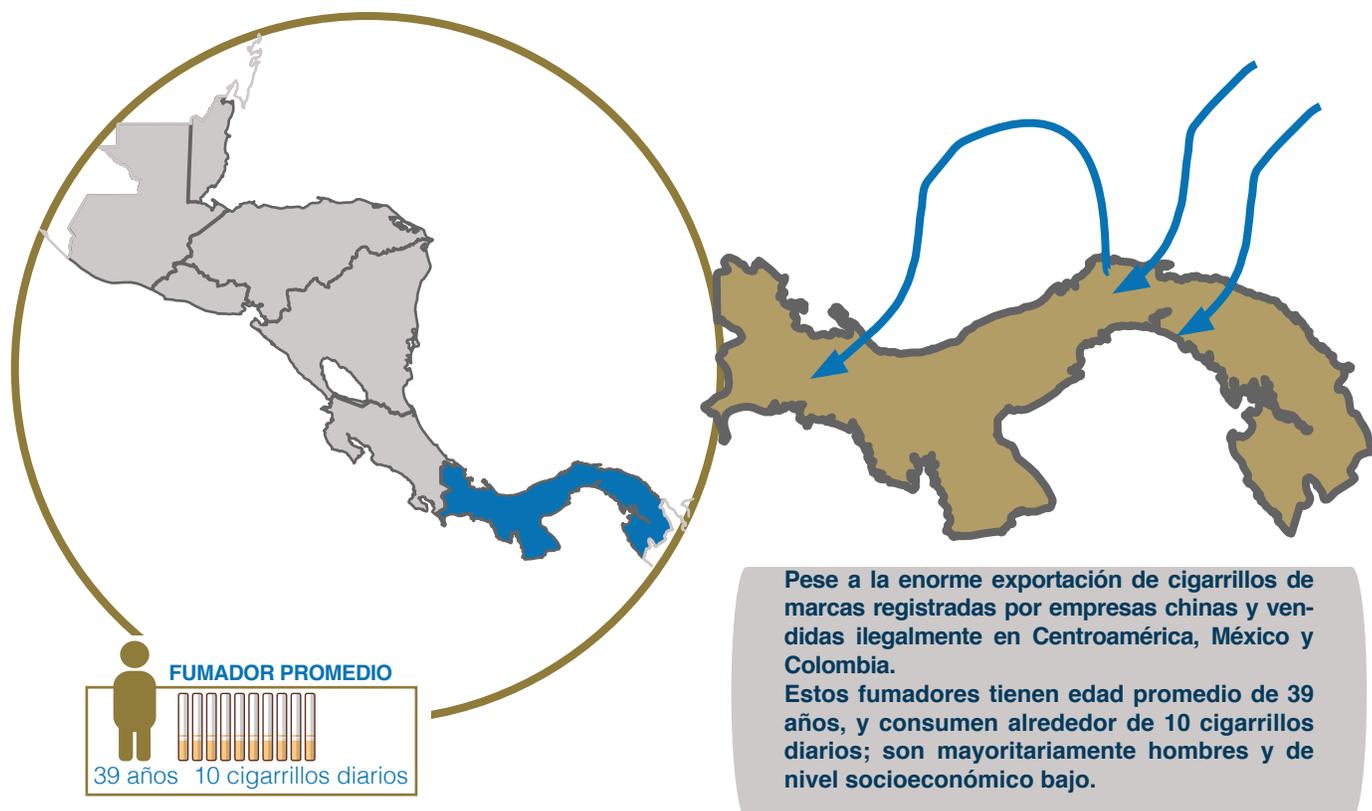


Políticas y Legislaciones

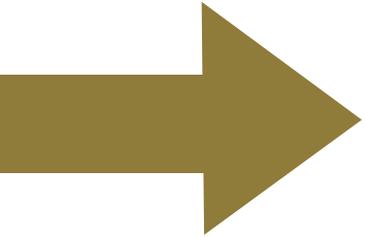
Legislación aprobada en 2010

PANAMÁ

En Panamá la mitad de los fumadores dice conocer marcas ilícitas tanto de contrabando como falsificadas.



	Población	4,000,000
	Método de investigación	EPS/RPD, año 2015
	Consumo Total	820 millones
	Proporción de marcas	Domésticas 15.9% y no domésticas 84.1%
	Origen de las marcas ilícitas	India
	Tendencia	Incremento de incidencia de no domésticas. Se duplicó de 2009 a 2015, de 42.9% a 84.1%.
	Ruta de ingreso al país del ilícito	Zona Libre de Colón
	Políticas y Legislaciones	Legislación aprobada en 2008



Como se puede notar, en estos datos acerca de los mercados en Centroamérica, el comercio ilícito de cigarrillos en la región es público y notorio. Incluso las empresas reexportadoras ubicadas en Panamá reconocen la producción y exportación de “blancos ilícitos”.

Por eso, parece necesario dirigir los esfuerzos de control hacia los puntos de origen y las cadenas de suministro e impulsar un mayor esfuerzo de las policías y agencias de control aduanal y fronterizo. El caso de Belice es un ejemplo de que la capacidad de los gobiernos de detectar el producto ilegal está ligada a la capacidad de asegurar sus fronteras.



SECCIÓN VI



POLÍTICAS DE COMBATE AL
COMERCIO ILÍCITO DE
CIGARRILLOS EN LA REGIÓN

DEBILIDADES, ESFUERZOS, RETOS E INNOVACIÓN

Ciertamente existe voluntad y preocupación por parte de los gobiernos, instituciones, sector privado, organizaciones internacionales y otros por este flagelo y sus nefastas implicaciones. Pero hasta ahora, y este informe quiere ser un aporte en esa dirección, hay vacío importantes de información sobre el comportamiento real y las dimensiones del comercio ilícito de cigarrillos en Centroamérica.

Es una red criminal que se extiende y complejiza y, como hemos constatado tiende a crecer incluso de manera acelerada.

La mayoría de los gobiernos no atina a medir el problema en su verdadera dimensión y éstos permanecen desatentos a los muchos efectos negativos que este comercio tiene tanto para la economía como para la sociedad en general. Sin fuertes mecanismos de medición es difícil para las autoridades determinar la efectividad de las estrategias para combatirlo.

Debilidades encontradas

Así como se trata de un problema complejo, las causas que lo originan son múltiples, apuntan al origen del contrabando, otras a las condiciones que lo propician.

Entre las causas que alientan el contrabando se puede identificar lo siguiente: (a) Incrementos excesivos y repentinos de impuestos en un país, (b) Diferencias de impuestos en los países, (c) Sanciones débiles y permisivas para el contrabando y la falsificación, (d)

Falta de mecanismos de medición de la magnitud del contrabando y la falsificación y por ende falta de sensibilización al no conocer impactos reales, (e) Creciente nivel de sofisticación de las redes de comercio ilegal y (f) Vacíos normativos en las zonas libres, las cuales alientan el contrabando en grandes magnitudes.

Algunas debilidades encontradas en los mecanismos y procesos de combate son:

- Subestimación de las implicaciones del problema. Quizás por atención a otros que se consideran mayores.
- Falta de coordinación interinstitucional e interestatal.
- Disparidades en la política impositiva que afecta precios.
- Tolerancia del público por desconocimiento.
- Penas no proporcionales con la gravedad del delito.
- Legislaciones poco claras y no articuladas entre los países.
- Falta de información al público y al consumidor sobre los riesgos.
- Falta de información a Minoristas y pequeños traficantes sobre implicaciones.
- Falta de controles adecuados en aduanas.
- Zonas de libre comercio y Zonas francas. Una oportunidad que se convierte en riesgo por la falta de control.

CASO Costa Rica

mercadoilegal.com

La Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (AmCham), en conjunto con el Ministerio de Hacienda, lanzó una aplicación web que permite a los ciudadanos comprometidos reportar de forma anónima los puntos de venta donde se comercializan productos de contrabando o falsificados.

Esta tecnología para la lucha contra el comercio ilícito permitirá a las autoridades como Ministerio de Hacienda, Ministerio de Policía y Seguridad Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Economía y la Fiscalía General de la República compartir información para identificar las zonas donde se presentan más reportes, para poder luego realizar operativos contra quienes defraudan al fisco.

Esta herramienta desarrollada por AmCham es un apoyo para permitir una mayor identificación de los locales donde se realiza el comercio ilícito.

La iniciativa está relacionada con la prioridad que el gobierno ha dado a la lucha contra el comercio ilícito; al considerarlo como una amenaza para la sociedad costarricense en salud, seguridad y economía.

Los productos de comercio ilícito se pueden reportar a través de computadoras, tabletas o teléfonos inteligentes en la webapp mercadoilegal.com

La aplicación web permite utilizar la geolocalización del dispositivo móvil o la computadora para registrar un reporte en el mapa (es decir, usar el GPS).

La aplicación web no registrará ningún dato personal del ciudadano comprometido, permitiendo que el reporte sea completamente anónimo.

Mensualmente, el Ministerio de Hacienda y AmCham revisarán el mapa luego de las verificaciones pertinentes por parte de las autoridades.

CASO El Salvador

radarilegal.com

La Asociación de Distribuidores de El Salvador (ADES), en alianza con la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Nacional Civil (PNC) presentaron Radar Ilegal, la primera aplicación web mediante la cual los ciudadanos pueden contribuir directamente al combate del comercio ilegal.

Cualquier ciudadano comprometido puede bajar la aplicación desde el sitio web www.radarilegal.com y así tendrán la capacidad de reportar, por medio de sus dispositivos móviles y de manera anónima, a las entidades, comercios o personas que estén incurriendo en actos de comercio ilícito

tales como contrabando, evasión y falsificación de productos.

Con los informes que se realicen en el sitio web www.radarilegal.com, se generarán reportes mensuales de resultados. Esta información se enviará a las autoridades para organizar “mapas de calor”, es decir las zonas donde se reporta una mayor incidencia de estos delitos. Mensualmente se revisará dicho mapa, junto con la FGR y la PNC, y se realizarán las verificaciones pertinentes. Con ello, las autoridades podrán realizar operativos contra quienes defraudan al fisco en nuestro país.

FACTORES QUE CONTRIBUYEN AL PROBLEMA

Algunos facilitadores detectados son: una desbalanceada política fiscal, disparidad entre precios y jurisdicciones, política proteccionistas, corrupción, débil persecución policial, falta de controles oficiales en las zonas libres, inadecuada legislación y sanciones, tolerancia pública y crecimiento de redes de distribución valiéndose de las legales.

El comercio ilícito debe ser combatido mediante una sinergia de esfuerzos de los diversos sectores involucrados.



Subestimación del delito

Se considera falta menor
Se desconocen las implicaciones y montos



Control de aduanas

Falta de control fronterizo
Falta mayor vigilancia aduanal



Zonas de libre comercio

Débiles controles
Oportunidades para redes criminales



Falta de coordinación internacional

Comunicación entre fuerzas de la ley
Compartir información



Penas leves

No existen penas realmente fuertes para este delito
La fuerza judicial no es suficientemente eficaz

En noviembre de 2012 se estableció el *Protocolo para Eliminar el Comercio Ilícito de Productos de Tabaco*

SECCIÓN VII



PROTOCOLO PARA LA
ELIMINACIÓN DEL COMERCIO
ILÍCITO DE PRODUCTOS
DE TABACO

EL PROTOCOLO, PROCESO Y PROVISIONES

En 2007, como parte del Convenio Marco para el Control del Tabaco (FCTC, por sus siglas en inglés), los 180 estados firmantes de ese acuerdo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) iniciaron el proceso para preparar un protocolo con medidas vinculantes para erradicar el tráfico ilícito de tabaco.

En noviembre de 2012, tras las Quinta Conferencia de las Partes se logró adoptar el Protocolo para la eliminación del Tráfico Ilícito de Productos de Tabaco, el cual desde entonces quedó abierto para ser firmado. Desde entonces ha sido estudiado por los estados para considerar la forma en que se ajusta a sus propias legislaciones internas.

Dicho instrumento entrará en vigor, 90 días después de que 40 estados hayan ratificado el tratado internacional.

Estructura del Protocolo

El Protocolo se encuentra dividido en 3 grandes partes: control de la cadena de suministro, ofensas y aplicación de la ley y cooperación internacional.

Control de la cadena de suministro.

El Protocolo está diseñado para reducir el tráfico ilícito de productos de tabaco, asegurando la cadena de suministros legal. Esto requiere que los participantes de la cadena de suministro tomen medidas para prevenir que los productos de tabaco, los componentes clave y las maquinarias de manufactura sean desviados a los canales del tráfico ilícito. Estas medidas tienen la intención de promover conductas empresariales responsables que se deben aplicar por igual a todos los participantes, sin importar su tamaño.

Asegurando la cadena mundial de suministros del tabaco, entonces será más fácil para las fuerzas de seguridad detectar tanto los puntos dónde se desvían los productos al mercado ilícito como los criminales que se dedican a su comercialización.

Ofensas y aplicación de la ley

Esta parte provee aspectos legislativos y de aplicación

para lidiar con el problema del comercio ilícito. Delinea las directrices para los gobiernos en términos de medidas para tratar con la conducta ilegal, incluyendo las persecuciones penales y las sanciones a la actividad criminal, así como la responsabilidad. Abarca el cateo e incautación de evidencias, confiscación de bienes, incautación de pagos, destrucción de productos incautados y técnicas investigativas.

Cooperación Internacional

El Protocolo llama a todas las Partes a cooperar con las organizaciones internacionales competentes, según lo acordado mutuamente, en compartir una amplia gama de información de aplicación y las mejores prácticas, y para cooperar con organizaciones regionales para llevar a cabo capacitaciones, brindar asistencia técnica y cooperación en cuestiones científicas y tecnológicas.

Provisiones clave en el Protocolo

Licencias, sistemas equivalentes de aprobación o control

Las partes establecerán una licencia o autorización equivalente una vez establecido un sistema de control, por la autoridad competente de conformidad con la legislación nacional, para la elaboración de productos de tabaco y equipo de fabricación, importación o exportación de productos de tabaco y equipo de fabricación.

Se vigilará y recaudará, cuando proceda, las tasas que se fijan en concepto de licencias y considerarán la posibilidad de utilizarlas en la administración y aplicación eficaces del sistema de concesión de licencias, o con fines de salud pública o en cualquier otra actividad conexa, de conformidad con la legislación nacional.

A los cinco años de la entrada en vigor del presente Protocolo, la Reunión de las Partes se asegurará en su siguiente periodo de sesiones de que se lleven a cabo investigaciones basadas en la evidencia para determinar si existen insumos básicos fundamentales para la elaboración de

productos de tabaco que puedan ser identificados y sometidos a un mecanismo de control eficaz. Basándose en esas investigaciones, la Reunión de las Partes estudiará las medidas oportunas. (Artículo 6)

Diligencia debida

Toda persona física o jurídica que participe en la cadena de suministro de tabaco, productos de tabaco y equipo de fabricación:

- Deberá aplicar el principio de diligencia debida antes del inicio de una relación comercial y durante la misma.
- Vigilar las ventas de sus clientes para asegurarse de que las cantidades guardan proporción con la demanda de esos productos en el mercado de venta o uso al que estén destinados.
- Notificar a las autoridades competentes cualquier indicio de que el cliente realice actividades que contravengan las obligaciones dimanantes del presente Protocolo.
- Adoptar todas las medidas necesarias para que se cumplan las obligaciones dimanantes del presente Protocolo. (Artículo 7)

Seguimiento y localización

Dentro de los cinco años siguientes a su entrada en vigor, se establecerá un régimen mundial de seguimiento y localización.

Cada Parte exigirá que determinadas marcas de identificación únicas, seguras e indelebles, como códigos o estampillas, (en adelante denominadas marcas de identificación específicas) se estampen o incorporen en todos los paquetes y envases y cualquier embalaje externo de cigarrillos en un plazo de cinco años, y que se haga lo mismo con otros productos de tabaco en un plazo de 10 años, ambos plazos contados a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo para esa Parte. Cada Parte exigirá que la información como: descripción del producto, mercado previsto para la venta al por menor, fecha y lugar de fabricación, esté disponible, de forma directa o mediante un enlace, a fin de ayudar a las Partes a determinar el origen de los productos de tabaco y el posible punto de desvío cuando proceda, así como a vigilar y controlar el movimiento de los productos de tabaco y su situación legal.

Esta información debe quedar registrada en el momento de la producción o en el momento del primer envío

por cualquier fabricante o en el momento de la importación en su territorio.

La información registrada deberá ser accesible para el centro mundial de intercambio de información cuando se le solicite, a través de una interfaz electrónica estándar segura con el punto central nacional y/o regional pertinente.

Cada Parte exigirá que se aumente y amplíe el alcance del sistema de seguimiento y localización hasta el momento en que se hayan abonado todos los derechos y los impuestos pertinentes y, según corresponda, se hayan cumplido otras obligaciones en el punto de fabricación, importación o superación de los controles aduaneros o fiscales. (Artículo 8).

Mantenimiento de registros

Todas las personas físicas y jurídicas que intervengan en la cadena de suministro de tabaco, productos de tabaco y equipo de fabricación deben mantener registros completos y precisos de todas las transacciones (incluidos materiales) por al menos 4 años.

Además, cuando les sea solicitada, debe proporcionar a las autoridades competentes la información siguiente:

- a) [información general sobre volúmenes, tendencias y previsiones del mercado, y demás información de interés, y](#)
- b) [el volumen de las existencias de productos de tabaco y equipo de fabricación en posesión del titular de una licencia o bajo su custodia o control que se mantengan en reserva en almacenes fiscales y aduaneros en régimen de tránsito o trasbordo o régimen suspensivo desde la fecha de la petición.](#)

Con respecto a los productos de tabaco y el equipo de fabricación vendidos o fabricados en el territorio de una Parte para la exportación, o en tránsito o trasbordo o en régimen suspensivo por el territorio de esa Parte, cada Parte deberá exigir, según proceda, a los titulares de licencias que proporcionen cuando se les solicite a las autoridades competentes del país de partida (en forma electrónica cuando exista la infraestructura) y en el momento de la salida de las mercancías de su ámbito de control, la siguiente información:

- a) [la fecha del envío desde el último punto de control físico de los productos;](#)
- b) [los datos concernientes a los productos enviados \(en particular marca, cantidad, almacén\);](#)

- c) las rutas de transporte y destino previstos del envío;
 - d) la identidad de la[s] persona[s] física[s] o jurídica[s] a la[s] que se envían los productos;
 - e) el modo de transporte, incluida la identidad del transportista;
 - f) la fecha de llegada prevista del envío a su destino previsto, y
 - g) el mercado previsto para su venta al por menor o uso previsto.
- (Artículo 9).

Medidas de seguridad y prevención

Se deben tomar las medidas necesarias para prevenir la desviación de productos de tabaco hacia canales de comercialización ilícitos, en particular, entre otras cosas, mediante lo siguiente:

- a) notificando a las autoridades competentes la transferencia fronteriza de dinero en efectivo en las cantidades que estipulen las leyes nacionales o los pagos en especie transfronterizos y toda «transacción sospechosa», y
- b) suministrando productos de tabaco o equipos de fabricación únicamente en cantidades que guarden proporción con la demanda de esos productos en el mercado previsto para su venta al por menor o para su uso.

Los pagos de las transacciones y materiales utilizados en la fabricación de productos de tabaco solo se pueden efectuar en la moneda y por el importe que figure en la factura, y únicamente mediante modalidades legales de pago.

Cada Parte velará por que toda contravención en este sentido sea objeto de los procedimientos penales, civiles o administrativos apropiados y de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, incluida, según proceda, la suspensión o revocación de la licencia. (Artículo 10).

Venta por internet, medios de telecomunicación o cualquier otra nueva tecnología

Este tipo de venta debe cumplir con todas las obligaciones señaladas en este Protocolo, el cual considerará la posibilidad de prohibir la venta al por menor de productos de tabaco por internet u otros modos de venta a

través de medios de telecomunicación o de cualquier otra nueva tecnología. (Artículo 11).

Zonas Francas y tránsito internacional

En un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Protocolo, ésta deberá implementar controles eficaces de toda fabricación y de todas las transacciones relativas al tabaco y los productos de tabaco, en las zonas francas, utilizando para ello todas las medidas pertinentes contempladas en el presente Protocolo.

Se prohibirá que en el momento de retirarlos de las zonas francas los productos de tabaco estén entremezclados con otros productos distintos en un mismo contenedor o cualquier otra unidad de transporte similar.

Se adoptará y aplicará medidas de control y verificación respecto del tránsito internacional o transbordo, dentro de su territorio, de productos de tabaco y equipo de fabricación de conformidad con las disposiciones del Protocolo, a fin de impedir el comercio ilícito de esos productos. (Artículo 12).

Ventas libres de impuestos

Cada Parte implantará medidas eficaces para someter cualesquiera ventas libres de impuestos a todas las disposiciones pertinentes del Protocolo.

No más de cinco años después de la entrada en vigor del Protocolo, la Reunión de las Partes se asegurará en su siguiente periodo de sesiones de que se lleven a cabo investigaciones basadas en evidencias para determinar el alcance del comercio ilícito de productos de tabaco relacionados con las ventas libres de impuestos de esos productos. Basándose en esas investigaciones, la Reunión de las Partes estudiará las medidas adicionales oportunas. (Artículo 13).

Conducta ilícita y delitos penales

Cada Parte determinará, con sujeción a los principios básicos de su derecho interno, cuáles de las conductas ilícitas o relacionadas con el comercio ilícito de tabaco, productos de tabaco y equipo de fabricación contraria a las disposiciones del Protocolo se considerarán delito penal y adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias.

Asimismo, cada Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con la legislación nacional, para asegurarse de que se impongan sanciones pena-

les o de otro tipo eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas multas a las personas físicas y jurídicas que sean consideradas responsables de las conductas ilícitas. (Artículos 14-16).

Pagos relacionados con incautaciones

Las Partes deberían considerar la posibilidad de adoptar, de conformidad con su derecho interno, las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para que las autoridades competentes puedan exigir al productor, fabricante, distribuidor, importador o exportador de tabaco, productos de tabaco y/o equipo de fabricación que hayan sido incautados, el pago de una cantidad proporcional al monto de los impuestos y derechos no percibidos. (Artículo 17).

Eliminación y destrucción de incautaciones

Todo tabaco, producto de tabaco o equipo de fabricación decomisado será destruido, mediante métodos respetuosos con el medio ambiente en la medida de lo posible, o eliminado de conformidad con la legislación nacional. (Artículo 18). ⁽³⁹⁾

Sin duda, este instrumento es una herramienta de gran valor para las autoridades que buscan combatir de manera efectiva el comercio ilícito de cigarrillos. La implementación efectiva de dicho instrumento dependerá exclusivamente del intercambio de opiniones y experiencias de todos los sectores de involucrados en la lucha contra este flagelo.

SECCIÓN VIII



SUGERENCIAS Y
PROPUESTAS

La complejidad del problema y la amenaza creciente que representa por sus múltiples vínculos, requieren una respuesta pronta, pero a la vez integral, holística, que integre esfuerzos desde diversos sectores tanto públicos como privados.

Este abordaje 360 grados debe ser conjunto y continuo. Frente a un reto tan complejo y grave, no existe una fórmula inmediata y los intentos de soluciones parciales, atacando solamente alguno o pocos de sus componentes, corre el riesgo de diversificar la amenaza haciéndola más difícil de combatir.

La aproximación holística implica información, esfuerzos y estrategias que converjan en sinergias dinámicas de ataque cuya eficacia dependerá de un cumplimiento acucioso y permanente de los sectores interesados.

Un abordaje comprehensivo que incluya el sector público y el privado para hacer frente al comercio ilícito de cigarrillos podría incluir, al menos, seis pilares clave:

- **Inteligencia:** Con base en investigaciones y estudios confiables mejorar el conocimiento y comprensión de las tendencias, productos, orígenes y destinos. Centroamérica debe integrar sus flujos de información para un mejor conocimiento del problema y su comportamiento.
- **Campañas de educación y concientización:** Fuertes campañas de advertencia y educación. Tanto el público en general, como el distribuidor minorista que cree estar realizando un falta menor o el consumidor que pone en riesgo su salud, deben comprender las verdaderas dimensiones y efectos que tiene esta actividad ilícita.
- **Mayor inversión para las fuerzas de seguridad:** aportes significativos de recursos humanos y financieros destinados a las fuerzas de aplicación de las leyes existentes para llevar a los criminales ante la justicia. Capacitación y recurso humano son necesarios para una vigilancia y control adecuados.

- **Cooperación entre gobiernos.** Es claro que se están enfrentando redes transnacionales, por lo cual los esfuerzos deben ser igualmente conjuntos entre las naciones.
- **Tecnología:** Implementando sistemas de rastreo y seguimiento de bajo costo, basados en estándares abiertos que aseguren la interoperabilidad geográfica y a lo largo de toda la cadena de suministro, como así también herramientas que estén a disposición de los consumidores para poder identificar productos ilícitos.
- **Políticas eficaces:** regulación orientadas a preservar la integridad de la cadena de suministro y la implementación de estrictas penas disuasorias para aquellos que trafiquen y comercialicen cigarrillos ilegales. Estas entre otras medidas deben ser parte de una política integral de lucha contra el contrabando de cigarrillos.

Desde el concurso de diversos sectores institucionales, privados y públicos, se han identificado algunas prácticas innovadoras que apuntan a la búsqueda de soluciones integrales. Las campañas de capacitación sobre las características y comportamientos del mercado; las acciones conjuntas de sector industrial con las fuerzas de aplicación de la ley; las campañas de información dirigidas al público; los estudios de mercado para una mejor información acerca del comportamiento del ilícito; son todos factores que señalan la efectividad de acciones integradas.

La alarma que se ha disparado con el crecimiento acelerado del mercado ilícito de cigarrillos y la amenaza real que representa para la sociedad es una oportunidad para articular esfuerzos, iniciativas y propuestas, tanto para los tomadores de decisiones y formuladores de políticas como para los actores privados interesados en erradicar este problema.

RECOMENDACIONES

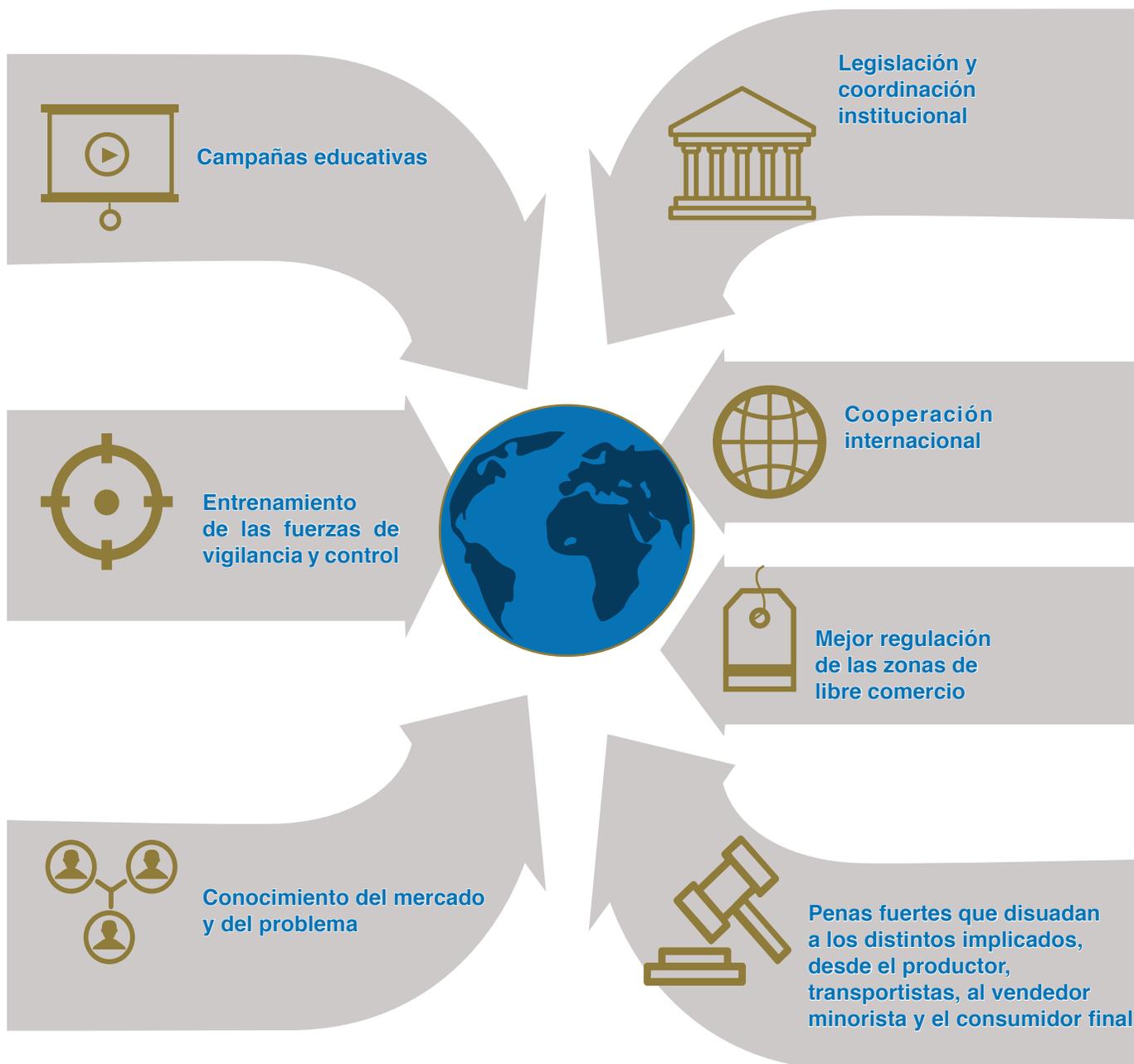


Gráfico 15

CITAS

- 1- Organización Mundial de la Salud (OMS). Protocolo para la eliminación del Comercio Ilícito de Tabaco. 2012 en: www.who.int/fctc/protocol/es.
- 2- OMS. Convenio Marco sobre Control del Tabaco (CMCT) 2003.
- 3- Allen, Elizabeth. International Task and Investment Center (ITIC): The illicit trade in tobacco products an how to tackle it. Second Edition. 2013.
- 4- Euromonitor International "Tráfico Ilícito de Productos de Tabaco 2012".
- 5- KPMG, proyectos Star (2012), Sun (2015) y Frost (2014).
- 6- Departamento de Estado USA: THE GLOBAL ILLICIT TRADE IN TOBACCO: A THREAT TO NATIONAL SECURITY. 2015.
- 7- Meltzer, Sharon y Shelley, Louise. The Nexus of Organized Crime and Terrorism: Two Case Studies in Cigarette Smuggling.2008.
- 8- *Op cit.*
- 9- Willson, K. Tabaco Subterráneo. Junio 2009 Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación - <http://www.icij.org/projecl/tobacco-underground/terrorism-and-tobacco>.
- 10- *Op cit.*
- 11- ONUDD y OMA. Informe anual, 2015.
- 12- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) OECD: Illicit Trade Converging Criminals Networks. 2015.
- 13- Guevara, M. W. El Centro para la Integridad Pública, 19 octubre2008, "Tabaco Subterráneo" en <http://www.publicintegrity.org/2008>.
- 14- Secretaría de Salud de México. Nota de prensa. 2015 COFEPRIS www.cofepris.gob.mx. 2016. <http://www.cofepris.gob.mx/AS/Documents>.
- 15- OMS. Convenio Marco sobre Control del Tabaco (CMCT) 2003.
- 16- Allen, *op cit.*
- 17- KPMG, informe Frost 2014.
- 18- OECD, *op cit.*
- 19- KPMG, *op cit.*
- 20- Meltzer, *op cit.*
- 21- Allen, *op cit.*
- 22- <http://elbigdata.mx/reportajes/con-cigarros-cons-truyen-zetas-otro-imperio/>
- 23- KPMG, *op cit.*
- 24- Allen, *op cit.*
- 25- *Op cit.*
- 26- *Op cit.*
- 27- KPMG, *op cit.*
- 28- *Op cit.*
- 29- Financial Action Task Force (FATF) Illicit Tobacco Trade
- 30- FATF-Gafi Money laundering vulnerabilities of Free Trade Zones– March 2010
- 31- *Op cit.*
- 32- *Op cit.*

- 33-** Business Action to Stop Counterfeiting and Piracy (BASCAP): Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones. 2013.
- 34-** <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/zona-libre-de-belice-surge-como-epicentro-del-contrabando-de-cigarrillos>
- 35-** United States Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International Narcotics Control Strategy Report. March 2015.
- 36-** BASCAP, *op cit.*
- 37-** Allen, *op cit.*
- 38-** White Papers, Project Vienna 2016.
- 39-** Organización Mundial de la Salud (OMS). Protocolo para la eliminación del Comercio Ilícito de Tabaco. 2012 en: www.who.int/fctc/protocol/es.

EL FENÓMENO:

Países de origen:



Tipos de ilícito:



Contrabando:
vendidos sin pagar
impuestos en otra
jurisdicción.



Falsificados:
suplantación de
marcas lícitas.



“Blancos ilícitos”
producidos expresamente
para venderse ilegalmente
en otra jurisdicción.



Terro

Zonas de libre comercio:



Consumo mundial de cigarrillos ilícitos:

10 % del total



Tráfico



Crimen organizado



Penas
leves versus grandes ganancias



Mayores impuestos,
incremento de precio, mayor ganancia para el ilícito.

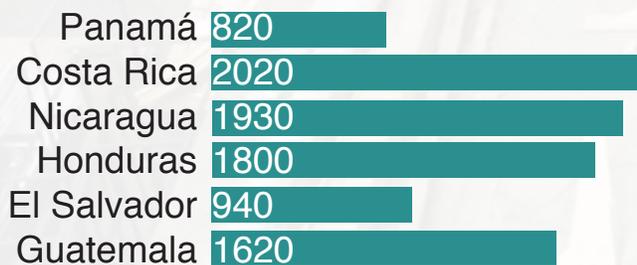


EN CENTROAMÉRICA



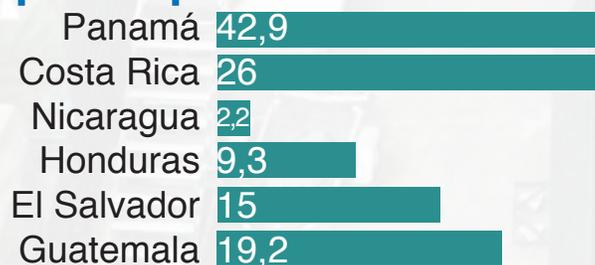
Panamá:
Zona libre de Colón.
Recepción, manufactu-
ra y distribución.

Consumo de ilícitos por país:



* cifras en millones de cigarrillos

Pérdidas en millones de dólares por impuestos no recaudados





Belice:
Acopio y
distribución

Países: **Incremento del consumo de marcas ilícitas a partir de 2010:**

Panamá	67
Costa Rica	16
Nicaragua	5
Honduras	20
El Salvador	31
Guatemala	21

Año de vigencia de la ley:

Panamá	2008
Costa Rica	2012
Nicaragua	2010
Honduras	2011
El Salvador	2011
Guatemala	2009

