

ZONAS FRANCAS PANAMENAS

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE
MEJORAS PARA CONTROLAR EL
COMERCIO ILÍCITO



RODOLFO E. SAMUDA LEIVA



INFORMACIÓN SOBRE EL ARTÍCULO

Versión Final: Noviembre 2017

PALABRAS CLAVE

- » Zonas Francas Latinoamericanas
- » Zonas Francas Panameñas
- » Comercio Ilícito
- » Facilitación de Comercio
- » Crimen Organizado
- » Aduanas

ABSTRACTO

La comunidad internacional en materia aduanera y comercial coincide de forma unánime que los actuales sistemas de Zonas Francas presentan debilidades que facilitan las transacciones comerciales ilícitas, fomentan el lavado de dinero y permiten la financiación del crimen organizado. El abuso de las Zonas Francas que se evidencia a nivel mundial no es ajeno a la realidad panameña y la coyuntura actual de nuestro país, estigmatizada recientemente por evidentes casos de falta de transparencia ponen en riesgo el crecimiento económico por la falta de una visión sustentable y competitiva para nuestras Zonas Francas. La falta de transparencia de las actividades, los controles intermitentes, la falta de recursos y deficiencia en la capacitación de los recursos humanos sumado el entorno y los grupos económicos facilitan el abuso de las Zonas Francas por parte de las organizaciones criminales. Como consecuencia el estado de derecho se debilita, fomentando la in-

seguridad, atentando contra el empleo formal, la salud de los ciudadanos y socavando los ingresos fiscales. El marco regulatorio internacional sobre controles dentro de las Zonas Francas para el combate al comercio ilícito es extenso pero ambiguo. No existe un criterio unificado a lo largo de los tratados y convenciones que abordan el tema, lo cual resulta en contradicciones que dificultan la adopción de medidas tendientes a incrementar la transparencia de las operaciones dentro de las Zonas Francas. La relevancia de las Zonas Francas continúa creciendo a medida que la globalización define el progreso económico. Sin embargo, las evidencias presentadas también demuestran que las normas, la supervisión y los reglamentos que rigen las mismas no han mantenido el ritmo con estos avances transformando las Zonas Francas en áreas sumamente vulnerables para fomentar el comercio ilícito, el lavado de dinero, el crimen organizado y la financiación del terrorismo.

I. SOBRE EL AUTOR

Rodolfo Samuda Leiva es graduado de la Universidad de Panamá como Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, se especializa en Derecho Comercial con énfasis en Negocios Internacionales y obtiene un Post Grado en Docencia Superior, ambos de la Universidad Interamericana de Panamá y este último con el grado de *Summa Cum Laude*.

ACTUALMENTE ES PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD INTERAMERICANA DE PANAMÁ EN LAS ASIGNATURAS DE **TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES Y DE NUEVOS CONTRATOS COMERCIALES EN EL GRADO DE MAESTRÍA Y EN EL GRADO DE LICENCIATURA. DICTA LAS MATERIAS DE DERECHO FISCAL ADUANERO, DERECHO COMERCIAL Y DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Ocupó varios puestos con mando y jurisdicción en la Dirección General de Aduanas de Panamá, de los que podemos mencionar, Jefe del Departamento de Propiedad Intelectual, Administrador Regional de la Zona Oriental, Director de Fiscalización Aduanera y Sub Director General encargado.

En su experiencia dentro del servicio aduanero representó al gobierno panameño en un sinnúmero de actividades entre las que se destacan la de Negociador del Código Aduanero Centro Americano IV y su Reglamento (CAUCA IV y RECAUCA); en las mesas de legislación y procedimientos dentro de la Secretaría de Integración Económica Centro Americana (SIECA); participó como negociador para la redacción del Protocolo sobre el Comercio Ilícito de Productos del Tabaco auspiciado por la Organización Mundial de la Salud y ha sido expositor en distintos países de temas sobre medidas en

frontera en defensa de los derechos de propiedad intelectual.

Participó activamente como enlace para la realización del primer diagnóstico de la Organización Mundial de Aduanas a la República de Panamá para la implementación del marco normativo SAFE¹ (por sus siglas en inglés) para asegurar y facilitar el comercio global y de la Ley que transforma la Dirección General de Aduanas en lo que es hoy, la Autoridad Nacional de Aduanas.

Fue representante de la aduana en la mesa de inteligencia del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional entre los años 2006 al 2008 y fue el primer enlace de inteligencia aduanera dentro del programa RILO por la aduana panameña ante la Organización Mundial de Aduanas.

II. INTRODUCCIÓN

En la actualidad las distintas actividades globales se mueven de una manera acelerada y nos encontramos más conectados que en ningún otro tiempo.

El comercio internacional ocupa un lugar preponderante dentro de estas actividades, dado que su fomento es fundamental para el desarrollo económico y la prosperidad de nuestros pueblos, por lo que los gobiernos y el sector privado deben procurar que ese comercio internacional sea lo más transparente y justo posible.

Las Zonas Francas -en su sentido más amplio- se han convertido, en las últimas décadas, en una herramienta primordial para facilitar el intercambio de bienes y servicios de manera ágil y con menor burocracia, enmarcadas en la premisa del desarrollo de los pueblos por medio de la creación de puestos de trabajo y del incremento de la inversión extranjera directa.

¹ Framework of Standards to Secure and Facilitate Trade.



Sin embargo, en la actualidad, estas facilidades orientadas al fomento del comercio lícito también están siendo aprovechadas por el crimen organizado. Estas organizaciones que operan al margen de la ley, abusan de las debilidades existentes en los actuales sistemas de Zonas Francas con el afán de incrementar sus ganancias sin escrúpulos, debilitando el estado de derecho, fomentando la inseguridad, atentando contra el empleo formal, la salud de los ciudadanos y socavando los ingresos fiscales.

El concepto de Zona Franca ha adquirido distintas nomenclaturas a lo largo de los años, sin embargo todos los conceptos coinciden al considerar a las Zonas Francas como una modalidad de régimen aduanero, en la que una de sus características principales es la exoneración impositiva y/o del pago de otros aranceles a las mercancías que son introducidas, exportadas y re-exportadas en estas áreas segregadas, pero cada una de estas tienen sus particularidades.

PARA EXTENDER EL ANÁLISIS COMPARATIVO DE ESTE ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN USAREMOS LA DEFINICIÓN DE ZONAS FRANCA PROVISTA POR EL CONVENIO DE KIOTO REVISADO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS, QUE LAS DEFINE COMO UNA PARTE DEL TERRITORIO NACIONAL EN LA QUE LAS MERCANCÍAS INTRODUCIDAS SE CONSIDERAN GENERALMENTE, EN LO QUE RESPECTA A LOS DERECHOS E IMPUESTOS A LA IMPORTACIÓN, COMO SI ESTUVIERAN FUERA DEL TERRITORIO ADUANERO².

En las últimas cuatro décadas este tipo de iniciativas han venido en franco crecimiento impulsadas por la necesidad de atraer mayor inversión extranjera, generar empleo y fomentar el desarrollo económico.

La comunidad internacional en materia aduanera y comercial coincide de forma unánime que los actuales sistemas de Zonas Francas presentan debilidades que facilitan las transacciones comerciales ilícitas.

La economía panameña está sustentada sobre el desarrollo del sector terciario (servicios), con un peso aproximadamente en el PIB del 70%³, sostenido primordialmente través de la creación de distintas zonas francas.

El abuso de las Zonas Francas que se evidencia a nivel mundial no es ajeno a la realidad panameña. La coyuntura actual de nuestro país, estigmatizada recientemente por evidentes casos de falta de transparencia expuestos por la comunidad internacional, combinados con la significativa contribución al crecimiento de nuestro país provista por el sector de servicios en Zonas Francas, hace de este estudio un elemento fundamental para concientizar al sector público y al sector privado sobre una potencial desaceleración del crecimiento económico por la falta de una visión sustentable y competitiva para nuestras Zonas Francas.

En base a esta realidad, desarrollamos este trabajo de investigación que creemos servirá como guía para resaltar la realidad de las Zonas Francas a nivel mundial y regional y a su vez identificar las debilidades actuales de nuestro régimen con el objetivo de identificar soluciones que ayuden a implementar mejores controles y procedimientos y así minimizar el abuso por parte de las organizaciones criminales para actividades ilícitas.

Dichas recomendaciones están basadas en el análisis de distintos estudios elaborados a nivel global, combinados con la experiencia empírica en el sistema público aduanero, a través de lineamientos claros, pragmáticos y de aplicación real en línea con las distintas corrientes que mundialmente buscan combatir el flagelo del comercio ilícito.

² “Convenio de Kioto Revisado”, Organización Mundial de Aduanas, 1999.

³ “Indicadores de Coyuntura”, Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2017.

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ZONAS FRANCAS A NIVEL MUNDIAL Y EN LATINOAMÉRICA

La primera Zona Franca en el mundo se estableció en el aeropuerto de Shannon, Irlanda, en 1959. En esa época el aeropuerto de Shannon dependía casi por completo de los pasajeros en tránsito y el reabastecimiento de combustible para los vuelos transatlánticos. La falta de apoyo del Gobierno y las claras señales de que los aviones comerciales pronto tendrían mayor alcance para eludir el aeropuerto, movilizaron al director Brendan O'Regan, quien presentó una propuesta para una zona de fabricación especial con incentivos fiscales. De acuerdo a su propuesta esto crearía empleos muy necesarios y un tráfico aéreo específico en el aeropuerto de Shannon. El sitio adyacente al aeropuerto se estableció en 1959 y la segunda zona, Smithstown, varios años después.

PARA 1975, 29 PAÍSES HABÍAN APROBADO LA CREACIÓN DE 665 ZONAS LIBRES, SEGÚN EL BANCO MUNDIAL. ESTA CIFRA SE HA MULTIPLICADO MÁS DE CINCO VECES Y, A LO LARGO DE LOS AÑOS, EL MODELO HA EVOLUCIONADO ORGÁNICAMENTE DE DIFERENTES MANERAS EN DIFERENTES PAÍSES⁴.

Los regímenes de Zonas Francas se extienden a lo largo de los cinco continentes como una de las principales herramientas de empleo y fomento de la inversión para aquellos países que deciden adoptarlas. De acuerdo a información de la Organización Mundial de Zonas Francas hay en el mundo más de 3.500 zonas francas en más de 130 países, que generan alrededor de 70 millones de empleos directos, una cifra que equivale al 1% de

la población mundial⁵. Si bien es muy difícil estimar las ganancias generadas por las zonas francas a nivel mundial, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que las zonas francas a nivel mundial genera más de USD 400 mil millones a través de sus exportaciones⁶.

La realidad actual de las Zonas Francas en Latinoamérica no es ajena a la que se evidencia a nivel mundial. A lo largo de los últimos 90 años dichos regímenes han sido utilizados continuamente por los países latinoamericanos como instrumentos para la atracción de inversión extranjera directa, la creación de nuevos empleos y para contribuir en el crecimiento económico nacional, particularmente en materia de aranceles e impuestos a las empresas que operan bajo el régimen⁷. En la Actualidad, el 12.7% de las zonas francas del mundo se encuentran ubicadas en la región latinoamericana, reuniendo cerca de 8.000 empresas de diversos sectores productivos y de servicios. Además, el régimen de zonas francas en las Américas genera 925.000 empleos directos y alrededor de 1.180.000 empleos indirectos⁸.

TIPOS DE ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA:

De acuerdo a un análisis elaborado por la Asociación de Zonas Francas (AZFA) de las Américas, existen tres tipos de zonas francas en la región:

1. ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN: CON TRES MODELOS IDENTIFICADOS.

Por un lado se encuentran las zonas francas de (i) *diversificación industrial* que se utilizan primordialmente para aumentar el valor agregado de los productos y servicios que se comercialicen en dichas zonas. Dentro de los ejemplos citados por AZFA se encuentran Costa Rica y República Dominicana las cuales en menos de 10 años pasaron de

⁴ Manifiesto”, World Free Zones Organization, 2014.

⁵ Ibid.

⁶ “Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones”, Financial Action Task Force, 2010.

⁷ “Panorama de las Zonas Francas en América Latina”, Asociación de Zonas Francas de las Américas, 2015.

⁸ Ibid.

tener una industria de textiles, a contar hoy en día con industrias de alto valor agregado como lo son los productos de tecnología, instrumentos médicos y fármacos.

(ii) Por otro lado encontramos las Zonas Francas *dependientes de las maquilas* que se han instaurado en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, con el objetivo de maximizar los beneficios del acuerdo de libre comercio de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA - DR).

(iii) Finalmente, dentro de este grupo encontramos las Zonas Francas de *servicios logísticos* las cuales han sido implementadas exclusivamente para la distribución de bienes y servicios obteniendo ventajas logísticas en países como Argentina, Chile y Uruguay.

2. ZONAS FRANCAS DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Estas zonas están localizadas en Brasil y fueron implementadas con miras a obtener un mayor suministro de bienes y servicios extranjeros en el mercado doméstico.

3. ZONAS FRANCAS MIXTAS

Finalmente el análisis de AZFA analiza el modelo de zonas mixtas que consiste en el uso de tres tipos diferentes de zonas francas que operan primordialmente en Colombia y Uruguay. Dentro de este grupo existen los modelos mixtos *Permanentes* donde encontramos Zonas Francas que se refieren a áreas geográficas delimitadas que han sido especialmente designadas por el gobierno para que las empresas que allí operen se hagan acreedoras de diversos incentivos en cuanto a impuestos y aranceles. En otro grupo encontramos a las *Zonas Francas Especiales o "uniempresariales"* que son aquellas zonas en las que se conceden los beneficios del régimen franco, en temas impositivos y arancelarios, a una

empresa específica siempre y cuando cumpla con requisitos de inversión y empleo. Finalmente, tenemos el modelo de *Zonas Francas Transitorias* que se refieren a un área donde el gobierno concede una autorización especial para que tengan lugar ferias internacionales, exhibiciones, congresos o seminarios que sean importantes para la economía nacional y el comercio internacional.

ESTADÍSTICAS DE LAS ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA

El primer país que estableció el régimen de Zonas Francas fue Uruguay, seguido por Panamá y Colombia. Este último se destaca por ser el país latinoamericano con el mayor número de zonas francas en la región, al contar con 102 en total; seguida por la región de Centroamérica donde países como República Dominicana cuenta con 55 Zonas Francas, Nicaragua 49 y Honduras 43. En número de Zonas Francas le siguen, Guatemala con 24, Costa Rica con 23, y El Salvador y Panamá con 17 respectivamente. Otros países de la región como Uruguay, Chile, Paraguay y Ecuador cuentan solo con una o dos zonas francas. Brasil, uno de los principales mercados de América Latina, únicamente cuenta con la "Zona Franca de Manaus."⁹

En cuanto a los empleos generados por las Zonas Francas en América Latina encontramos que éstas juegan un papel muy importante en la región. República Dominicana cuenta con el mayor número de empleos generados, con 153.000, seguido por Honduras con 146.000. Brasil a pesar de que solo cuenta con una Zona Franca en el país, genera alrededor de 126.000 empleos directos. El Salvador, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Panamá generan entre 80.000 y 50.000 empleos en sus Zonas Francas respectivamente. Chile, Uruguay y Puerto Rico generan en promedio 16.000 puestos de trabajo. Países más pequeños como Haití y Paraguay generan 7.000 y 2.500 empleos

⁹ Ibid.



respectivamente. Se hace evidente que el número de Zonas Francas en cada país no tiene relación con el número de empleos generados. El mayor número de compañías operando en una Zona Franca se encuentra en Chile, donde cerca de 2.850 empresas operan en las dos Zonas Francas del país. Chile es seguido por Uruguay y Colombia, con 1.560 y 772 compañías operando en Zona Franca respectivamente. Puerto Rico y República Dominicana cuentan con 731 y 602 empresas en sus Zonas Francas. Finalmente, los países con el menor número de compañías en Zona Franca son El Salvador, Nicaragua y Paraguay¹⁰.

Con respecto a la diversificación industrial en las Zonas Francas latinoamericanas encontramos que en países como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana y Colombia, las empresas usuarias realizan actividades en más de 4 sectores diferentes. En países como Chile, Argentina, Brasil y Paraguay la diversificación en diferentes sectores es menor¹¹.

En resumen, las 400 Zonas Francas en Latinoamérica generan aproximadamente 900.000 empleos directos con más de 8.000 empresas establecidas.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ZONAS FRANCA EN PANAMÁ

Las Zonas Francas en Panamá forman parte de un régimen especial, integral y simplificado orientado al establecimiento y operación de empresas que apunten al desarrollo del país, la generación de empleos y divisas las cuales se incorporan a la economía global de bienes y servicios por medio de la promoción de la inversión y el desarrollo económico, científico, tecnológico, cultural, educativo y social del país.

Panamá ha creado un conjunto de leyes y regulaciones que permiten a inversionistas locales y extranjeros establecer empresas en áreas especiales segregadas que poseen una variedad de incentivos fiscales, migratorios y laborales con el principal objetivo de desarrollar diferentes tipos de actividades y promover el comercio internacional, la producción manufacturera y los servicios complementarios.

La Ley 32 de 5 de abril de 2011 establece el marco legal para el régimen especial y simplificado de establecimiento y operación de Zonas Francas y se encuentra reglamentada por el Decreto Ejecutivo 26 del 9 de febrero de 2012.

De acuerdo a dicho marco regulatorio las zonas francas están delimitadas para el desarrollo de infraestructuras y organización operativa que sean necesarias para que se establezcan dentro de las mismas empresas nacionales y extranjeras, propiciando el desarrollo científico, tecnológico, económico, cultural, educativo y social en el país.

LOS TIPOS DE ZONAS FRANCA REGULADAS POR LA MENCIONADA LEY SON:

1. **PRIVADAS:** aquellas cuyos inversionistas son personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; su establecimiento, funcionamiento y administración es potestad y responsabilidad de sus dueños.
2. **ESTATALES:** aquellas cuyo único inversionista es el Estado. Su establecimiento, desarrollo, funcionamiento y administración estará a cargo de una entidad del Estado o de una empresa operadora privada, a la cual se le confiere el contrato de administración de conformidad con los procedimientos legales establecidos.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

3. **MIXTAS:** aquellas cuya propiedad es compartida entre el Estado y los inversionistas nacionales o extranjeros. Su desarrollo, operación y administración estará a cargo de una entidad del Estado o de una empresa privada.

La Ley 32 prevé dos tipos de licencias:

1. **LICENCIA COMO PROMOTOR U OPERADOR DE ZONA FRANCA:** se obtiene presentando una solicitud ante la Comisión Nacional de Zonas Francas.

(i) **Como Operador:** las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras, serán aquellos que asuman la responsabilidad de la dirección, administración, operación y supervisión del funcionamiento integral de la zona franca. Serán los responsables de garantizar la máxima eficiencia en su funcionamiento, a fin de que los usuarios dispongan de las condiciones óptimas para lograr niveles altos de competitividad.

(ii) **Como Promotor:** persona natural o jurídica, privada o pública, nacional o extranjera, que concibe o adquiere la idea y la transforma en proyecto factible, invierte y contacta inversionistas para que aporten capital, compra o arrienda los terrenos, negocia con entidades de crédito para obtener financiamiento, organiza, dirige o contrata servicios especializados para el mercado internacional. Una misma persona puede ejercer de promotor y operador.

2. **LICENCIA COMO EMPRESA ESTABLECIDA EN ZONA FRANCA:** se crea este tipo de licencia para empresas interesadas en instalarse dentro de zonas francas. Este tipo de empresas están obligadas a presentar

un estudio que contenga: la actividad de bienes y servicios a desarrollar; origen y detalle de la materia prima, materiales, equipos, insumos, maquinarias, accesorios; número de plaza de empleos que se proyecta generar; inversión inicial y proyecto de inversiones futuras; cronograma de ejecución.

Dentro de los principales incentivos que ofrece la Ley 32 encontramos la exoneración de impuestos y derechos de importación y para los promotores de Zonas Francas la exoneración del impuesto sobre la renta en el arrendamiento y subarrendamiento. Adicionalmente se ofrecen importantes beneficios migratorios y laborales.

En lo que respecta a las medidas de control y monitoreo, la Ley establece que todas las áreas destinadas al desarrollo de zonas francas estarán delimitadas de modo que la entrada y salida de personas, vehículos y mercancías tengan que hacerse por los espacios señalados.

Finalmente la Ley otorga vigilancia y control del régimen fiscal de las zonas francas a la Autoridad Nacional de Aduanas en todo el espacio limitado que comprende la zona franca. La supervisión se realiza a través del Servicio Especial de Control y Vigilancia Aduanera. Los funcionarios aduaneros deben ejercer el control sistemático de las mercancías no nacionalizadas, materias primas e insumos que ingresen, trasladen o salgan de la zona franca para su aforo físico y documental y demás controles aduaneros. Sin embargo, como veremos más adelante, la práctica difiere significativamente del espíritu provisto por la ley.

LA ZONA LIBRE DE COLÓN

La Zona Libre de Colón (ZLC) sirve como una plataforma para la redistribución de bienes al por mayor y libre de impuestos de Asia, Europa y América

del Norte hacia América Latina y el Caribe. Localizada en el extremo Atlántico del país, esta zona está apoyada por una amplia variedad de servicios logísticos y financieros que aprovechan su conectividad para ampliar el flujo de mercancía a los mercados regionales. Creada en Junio de 1948, ZLC ha servido por 69 años como el principal centro comercial para América Latina y el Caribe. Sus operaciones iniciaron en una zona segregada de 35 hectáreas en la Ciudad de Colón y con 10 empresas. Ahora, esta zona franca está dividida en nueve diferentes sectores que totalizan unas 1,065 hectáreas con más de 3,000 empresas.

Las empresas establecidas en ZLC se dedican primordialmente a la compra y venta de mercancías a nivel internacional, principalmente de alimentos, bebidas, cigarrillos y materiales agrícolas; textiles, ropa y zapatos; productos para el hogar; materiales de construcción, equipo pesado y de plomería; maquinaria y otros equipos afines; vehículos de motor y motocicletas, sus repuestos y accesorios.

ZLC ofrece grandes ventajas fiscales, migratorias, laborales y corporativas a compañías que se establezcan en esta área comercial. Entre estos beneficios encontramos la exención de impuestos sobre las importaciones, reexportaciones y manufactura de bienes; la exención de impuestos sobre los ingresos de reexportación; la exención de impuestos sobre la facturación; el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal; bajos costos en el alquiler de tierras, edificios u otros espacios; facilidades migratorias a ejecutivos extranjeros y una red financiera de un gran número de bancos nacionales e internacionales.

ZLC ha registrado un decrecimiento desde el 2012. Para el año 2016, el movimiento comercial de esta zona franca alcanzó los USD 19.655 millones, lo que representó una desaceleración del 10.6% con respecto al 2015. De este total, las importaciones totalizaron USD 9,238 millones mientras que las

reexportaciones unos USD 10,417 millones. Los principales productos de importación de la Zona Libre de Colón en el 2016 fueron los productos farmacéuticos y químicos, maquinarias y artefactos eléctricos, textiles, calzados y otros textiles. Estos productos provienen principalmente de China, Singapur y Estados Unidos. Mientras tanto, estos mismos productos son reexportados hacia los mercados de Latinoamérica, principalmente a Puerto Rico, Colombia y Costa Rica¹².

V. LAS ZONAS FRANCAS COMO FACILITADORES DEL COMERCIO ILÍCITO Y EL LAVADO DE DINERO

Como se ha destacado en las páginas precedentes, las zonas francas tienen un papel central en la globalización de la economía mundial. El desarrollo de las zonas francas ha progresado y se ve reflejado en la gama de tipos de regímenes especialmente diseñados para reducir las barreras y facilitar el libre comercio mundial brindando a su vez un importante estímulo financiero a las economías nacionales.

Si bien todas estas zonas francas son una fuente de inversión, empleo y desarrollo, la otra cara de la moneda evidenciada a través de las estadísticas y los estudios de casos, demuestran que las organizaciones criminales abusan de los laxos controles, la ineficiencia administrativa y la falta de transparencia fomentando así, el comercio ilícito.

SEGÚN EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA (GAFI),
“LAS ZONAS FRANCAS SON UTILIZADAS INDEBIDAMENTE PARA EL LAVADO DE DINERO Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (...) LOS PROLIFERADORES DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN

¹² “Intercambio Comercial”, GeorgiaTech Panama Logistics Innovation and Research Center, 2016.



MASIVA (ADM) ABUSAN DE LAS ZONAS FRANCAS PARA TRANSBORDAR BIENES DE DOBLE USO Y DISIMULAR EL DESTINO FINAL DE LOS PRODUCTOS SENSIBLES (...) LOS CIGARRILLOS, EL ALCOHOL Y OTROS ARTÍCULOS DE ALTA CARGA IMPOSITIVA SON MÁS VULNERABLES AL CONTRABANDO DEBIDO A LOS GRANDES INGRESOS QUE SE PUEDEN GENERAR AL NO PAGAR IMPUESTOS¹³.

COMERCIO ILÍCITO

El comercio ilícito es un fenómeno global complejo. La globalización ha provisto de nuevas oportunidades para las organizaciones criminales para expandir la escala de las operaciones con devastadoras consecuencias para la economía, el medio ambiente y el bienestar de la sociedad en general. De acuerdo a estadísticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) se estima que las ganancias de las organizaciones criminales ascienden a USD 870 mil millones lo que representa un 1.5% del PIB global¹⁴.

El comercio ilícito tiene un terrible impacto negativo en la estabilidad económica, el bienestar social, la salud, la seguridad pública, y nuestro medio ambiente. Sus causas diversas y complejas radican en legislación y sanciones inadecuadas; medidas de políticas proteccionistas; falta de recursos humanos y financieros; controles aduaneros débiles; ignorancia pública; disparidades en los precios controlados por diferencias impositivas existentes entre las distintas jurisdicciones y la corrupción.

Las vulnerabilidades de las Zonas Francas como facilitadores del comercio ilícito han sido remarcadas innumerables veces por la comunidad in-

ternacional académica en materia aduanera y de fiscalización. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) resume estas vulnerabilidades en un estudio realizado en el año 2010 donde se identifican tres grandes áreas de debilidades:

1.

En primer lugar destacan la **supervisión ligera y la falta de transparencia** que existe en las Zonas Francas, como consecuencia de los controles intermitentes que las aduanas son autorizadas a realizar. Muchos de los productos que ingresan y egresan de las zonas francas suelen atravesar diversas operaciones económicas, incluidos el ensamblaje, la fabricación, el procesamiento, el almacenamiento, el reempaqueado, el depósito, el transbordo, la exportación y la reexportación. La falta de controles sobre alguna o todas estas actividades hace aún más difícil la fiscalización necesaria para evitar y combatir el abuso por parte de las organizaciones criminales. Adicionalmente, existe una falta de claridad respecto a las responsabilidades aduaneras dentro de las Zonas Francas; consecuencia de la ausencia en la definición de jurisdicción aduanera sobre actividades potencialmente ilegales dentro de las zonas. Existe a su vez una gran facilidad en la mayoría de las zonas francas para establecer empresas legales exigiendo poca información sobre la propiedad de la empresa y estándares de diligencia debida que facilitan el establecimiento de empresas fantasma.

2.

En segundo lugar la **falta de interoperabilidad en los sistemas nacionales** utilizados para reportar las actividades a las autoridades aduaneras y a las autoridades en las zonas francas, si bien en teoría, las transacciones deberían de reportarse a ambas autoridades, en muchas jurisdic-

¹³ "Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones", Financial Action Task Force, 2010.

¹⁴ "Estimación de las corrientes financieras ilícitas provenientes del tráfico de drogas y otros delitos organizados transnacionales: informe de investigación", Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011.

ciones los sistemas no se encuentran integrados y en ocasiones las transacciones se registran en forma física y electrónica. La falta de integración en estos sistemas genera una gran dificultad para analizar las tendencias relacionadas con puertos, zonas, regiones y negocios específicos a nivel local pero también a nivel regional dada la ausencia de coordinación entre diferentes jurisdicciones.

3. Finalmente, ciertos **productos son particularmente vulnerables a su comercialización ilícita** debido a su valor, tamaño, tasa arancelaria elevada, volumen de comercio y/o el potencial de los mismos de ser falsificados. Algunos de los ejemplos mencionados por GAFI son los cigarrillos, el alcohol, los artículos de lujo, los artículos electrónicos y otros productos con

altas cargas impositivas. Las zonas francas tienden a facilitar el trasiego de estos productos ya que las organizaciones criminales se aprovechan de un sistema donde hay pocas inspecciones a grandes cargamentos que entran y salen y las pocas supervisiones que se realizan son poco exhaustivas respecto de la importación, re-etiquetado, exportación y reempaquetado. Esta última actividad, es un método comúnmente utilizado por los delincuentes en las Zonas Francas para cortar los lazos entre el país de origen o destino real. A su vez, la facilidad que se ofrece en la re-edición de la documentación comercial también presenta vulnerabilidades para aquellos productos que son importados a las zonas francas, los cuales luego son re-exportados con una descripción de producto distinta bajo nombres de propietarios distintos.

CASO DE ESTUDIO 1: CONTRABANDO Y EVASIÓN FISCAL¹⁵

Una empresa estadounidense recibió envíos de alcohol y tabaco de proveedores nacionales e internacionales en depósitos aduaneros y Zonas Francas. La empresa re-empaquetaba la mercancía y la enviaba bajo el nombre de otra empresa a otro depósito aduanero y en otras zonas francas, en última instancia pasándola de contrabando en los mercados para la venta. Las ganancias fueron blanqueadas principalmente mediante la compra de bienes inmuebles en varias jurisdicciones. Los investigadores fueron capaces de determinar que la compañía detrás de la actividad delictiva utilizaba la doble facturación, formularios aduaneros falsos, un sello aduanero falsificado y firmas falsificadas de aduaneros para facilitar el contrabando, el transbordo y la venta de los cigarrillos libres de impuestos. Uno de los elementos del esquema fue vender a diplomáticos extranjeros.

Durante la ejecución de una orden de allanamiento en el lugar de negocios de la empresa estadounidense, las autoridades policiales incautaron bebidas alcohólicas y cigarrillos libres de impuestos en valor de USD 947.195 que se habían preparado para ser pasados de contrabando fuera de los Estados Unidos. La investigación resultó en arrestos y condenas de 12 personas que también estaban involucradas en una organización de distribución ilegal de armas y droga asociada con el Grupo Abu Sayyaf, una organización terrorista con sede en Filipinas.

Este caso ha expuesto dos vulnerabilidades principales en las zonas francas y en los depósitos aduaneros. Primero, la falta de estándares de procesamiento y debida diligencia asociada. Los puertos funcionan de manera diferente y aplican

¹⁵ "Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones", Financial Action Task Force, 2010.

normas diferentes. Algunos puertos requieren que los encargados de buques deben recibir la aprobación previa en persona con toda la documentación pertinente antes de hacer las entregas. Otros puertos requieren que la entrega tenga lugar primero y sólo entonces se suministran algunos formularios pertinentes. La falta de un solo estándar expone una vulnerabilidad en el sistema.

En segundo lugar, todas las transacciones se realizan inicialmente a través del papel y la entrada en un sistema automatizado no es estándar en todos los puertos. Esto hace más fácil el desvío

de los productos. Algunos puertos registran el movimiento de mercancía libre, pero otros puertos no lo hacen, exponiendo la vulnerabilidad de algunos puertos.



VI. LAS ZONAS FRANCAS EN LATINOAMÉRICA COMO FACILITADORES DEL COMERCIO ILÍCITO

» Zona Libre de Corozal en Belice

La Zona Libre de Corozal (CFZ) fue establecida en 1994 y cuenta con más de 314 empresas registradas. Ofrece facilidades para la manufactura, procesamiento, almacenamiento, empaque y distribución de bienes y servicios. Las empresas allí establecidas operan sin restricción al intercambio internacional; recibiendo varios beneficios que incluyen la exención de impuestos de importación y exportación, estampillas fiscales, impuestos a cuotas y reemplazo de rentas. El impuesto a la renta establecido en la Zona oscila entre el 2 y 8%¹⁶. Sin embargo, este monto puede reducirse a través de recortes de impuestos por emplear a trabajadores beliceños.

Adicionalmente, 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 corpo-

rativo 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. Estas ventajas y su posición geoestratégica hacen que Belice funcione como punto de recepción y redistribución de productos con altas cargas impositivas.

CFZ ha sido identificada en los últimos años como una de las plataformas más importantes para trasegar productos de contrabando, debido a la laxitud de los controles en los movimientos internos y los egresos desde la zona, la facilidad en el cambio de moneda y la transferencia de fondos dentro de la zona libre. El destacado papel de Belice en el contrabando probablemente se ve reforzado por

¹⁶ "Commercial Free Zones Act", Government of Belize, 2000.

sus fronteras porosas, la falta de medidas de seguridad y la geografía accidentada; todos factores que han contribuido a un aumento en la actividad del crimen organizado en los últimos años en el país.

DE ACUERDO CON DIVERSOS REPORTES PERIODÍSTICOS¹⁷ LA ZONA LIBRE DE COROZAL HA SIDO IDENTIFICADA COMO UN PARAÍSO DEL NARCOTRÁFICO, CON UNA ENORME INFLUENCIA DE ORGANIZACIONES CRIMINALES COMO LAS MARAS SALVADOREÑAS O LOS CARTELES DE DROGA MEXICANOS. EL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA¹⁸ DESTACÓ LA IMPORTANCIA DE BELICE COMO PUNTO DE CONTRABANDO PARA PRODUCTOS Y DROGAS ILÍCITAS HACIA LOS ESTADOS UNIDOS E INSTÓ AL PAÍS A BATALLAR CONTRA LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES QUE AZOTAN ESA NACIÓN.

De acuerdo a estimaciones de la Cámara de Industria Guatemalteca (CIG), el gobierno de este país deja de percibir USD 2 mil millones¹⁹ en impuestos como consecuencia del contrabando proveniente de la zona franca en el país vecino. México, El Salvador y Honduras también se ven damnificados por el trasiego a gran escala de cigarrillos, licor, vestimenta, calzado deportivo, electrónicos y perfumes.

» Zona Franca de Aruba

La Zona Franca de Aruba (FZA) cuenta con dos áreas designadas en Bushiri y Barcadera. La Zona Franca de Bushiri se encuentra operativa desde 1999 y cubre un área aproximada de 9 hectáreas, mientras que la nueva Zona Franca de Barcadera abarca 40 hectáreas.

La FZA ofrece a los operadores la posibilidad de desarrollar una amplia gama de actividades comerciales como operaciones de importación y exportación, despacho directo (entre fabricante y detallista), ventas al por menor a los turistas; actividades industriales, entre las cuales se encuentran el procesamiento y embalaje, reparación y mantenimiento y exhibición, y actividades de servicios de todo tipo.

En la FZA el impuesto a la renta es del 2%, mientras que las empresas establecidas gozan además de una exención al pago de derechos de importación e impuestos de consumo sobre productos y equipos, al pago de impuestos sobre el volumen de ventas generado por actividades de exportación, y finalmente, al pago de impuestos sobre los dividendos. Asimismo, cabe destacarse que las empresas industriales que operan en la FZA no pagan ningún tipo de derechos de importación sobre los materiales de empaque y las materias primas, los productos semielaborados y los componentes utilizados en el proceso de producción²⁰.

FZA es otro centro de acopio en nuestra región que facilita el comercio ilícito principalmente a Colombia y Venezuela. De acuerdo a la Federación de Gobernadores Nacionales de Colombia toneladas de whisky, cigarrillos y aceite de cocina entre otros productos se acopian en la Zona Franca de Aruba y luego por mar, pasan a Venezuela y La Guajira en Colombia²¹.

Estimaciones de esta institución confirman que el contrabando de aceite genera anualmente USD 100 millones en ganancias²². De acuerdo a esta misma institución, el contrabando proveniente de la FZA está cada vez más ligada al lavado de activos.

EN LOS AÑOS '90, ARUBA FUE INCLUIDO EN LA LISTA NEGRA DE GAFI (GRUPO DE ACCIÓN

¹⁷ "Belice, paraíso de narcos", Excelsior, 2014.

¹⁸ "International Narcotics Control Strategy Report", U.S. Department of State, 2015.

¹⁹ "Los millones que circulan en el país por contrabando", Prensa Libre, 2016.

²⁰ "Información General", Free Zone Aruba, 2014.

²¹ "Las rutas por las que el contrabando está 'desangrando' la industria", El País, 2014.

²² Ibid.

FINANCIERA] COMO CONSECUENCIA DE LAS ACUSACIONES QUE VINCULABAN A DICHO PAÍS Y A SU ZONA FRANCA CON LA PRESENCIA DE GRUPOS MAFIOSOS, LAVADO DE ACTIVOS Y CONTRABANDO.

Como consecuencia de la presión internacional varios empresarios que operaban dentro de la FZA fueron extraditados a los Estados Unidos para enfrentar cargos por lavado de activos. Sin embargo la evidencia provista por la Federación de Gobernadores de Colombia parecería demostrar que la FZA se ha reactivado como hub logístico para las organizaciones criminales.

» **Ciudades modelo en Honduras**

Las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDEs) en Honduras²³, o Ciudades Modelo, presentan un nuevo desafío en la búsqueda por fomentar el desarrollo económico sin incrementar el comercio ilícito.

ESTA ALTERNATIVA DE ZONAS FRANCAS, EN VÍAS DE IMPLEMENTACIÓN EN HONDURAS BUSCARÁ REALIZAR Y LLEVAR A CABO UN MODELO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL QUE PRETENDE ESTABLECER VARIAS “CIUDADES MODELO”, TÉRMINO CUYO USO COLOQUIAL DESCRIBE UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DONDE ZONAS DESIGNADAS DENTRO DE UN PAÍS DETERMINADO CUENTAN CON UN ALTO NIVEL DE AUTONOMÍA EN CUANTO A SU SISTEMA POLÍTICO PROPIO, TANTO COMO JURÍDICO Y ECONÓMICO.

El proyecto de las ciudades modelo en Honduras es el primer piloto a escala global en trasladar un

concepto abstracto económico, a una iniciativa práctica para atraer la inversión extranjera y fomentar la producción de bienes tanto como ampliar la gama de servicios en zonas establecidas del país. Elaborado por el economista Paul Romer, actual Vicepresidente del Banco Mundial, el concepto teórico fue tomado como base fundamental para formar parte de un largo proceso jurídico y legislativo con el fin de aprobar la ley orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDEs) en el año 2013.

Después de adquirir tracción a nivel nacional tanto como internacional, el modelo de ZEDEs fue aprobado finalmente en ese año y cuenta con el financiamiento de inversionistas privados para establecer entre varias otras, zonas de inversión especial, zonas vinculadas con sistemas jurídicos particulares y un modelo mixto cercano a aquel de las zonas francas. En este contexto cabe resaltar que las ZEDEs no son exactamente sinónimas con las zonas francas ya que gracias a la autonomía administrativa que disfrutan las ZEDEs, estas tienen personalidad jurídica independiente y propia a diferencia con las zonas francas. Sin embargo, se puede observar que con este modelo, la idea detrás de las ZEDEs es facilitar su integración a la ciudad o zona municipal correspondiente que las “auspicie”. De esta manera, las varias ZEDEs en Honduras cuentan con un apoyo de 20 millones USD por parte del Banco Interamericano de Desarrollo para así poder asignar y delinear las zonas respectivas dentro del país. Paralelamente, futuras ZEDEs se podrán crear con el objetivo de desarrollar centros logísticos internacionales, cortes comerciales internacionales, y distritos de inversión especiales que comparten similitudes con el modelo actual de zonas francas en vigencia.

Para poder realizar y maximizar esta ambición económica y política, la ley orgánica que describe las funciones y condiciones de las ZEDEs, asigna para su administración un Comité para la Adopción de

²³ “La Gaceta, Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico”, 2013.

²⁴ “There are no peasants here”, Foreign Policy, 2015. “Honduras, model cities rejected”, New York Times, 2012.

²⁵ “Tropical mini-Utopias”, The Economist, 2017.

²⁶ Ibid.

Mejores Prácticas (CAMP) integrado por 21 personas, de las cuales siete son extranjeros. En su mandato, las funciones asignadas para el CAMP incluyen la aprobación de las normativas internas para cada ZEDE, proponer listados con candidatos para ocupar cargos políticos como jueces o magistrados y nombrar el Secretario Técnico para cada ZEDE. Según la ley en su artículo 12, el Secretario Técnico es el funcionario ejecutivo de más alto nivel y a su vez el representante legal de su respectiva ZEDE.

A pesar del desarrollo dinámico y expedito de este proyecto, varios medios internacionales informan que el modelo en su totalidad no viene expresamente sin problemas y controversias²⁴. Durante el proceso de aprobación a nivel judicial, la ley fue rechazada varias veces por la Corte Suprema de Honduras llevando a que los cuatro jueces quienes la rechazaron sean reemplazados. A su vez, el sistema ambicioso de las ZEDes no parece tomar en cuenta el problema endémico de las pandillas centroamericanas quienes podrían diversificar sus actividades ilegales dentro de las ZEDes y aprovechar de sus sistemas judiciales experimentales. Según un reportaje conducido por *The Economist*²⁵ en el 2017, se mantiene que con su sistema arbitrario jurídico y policial, las ZEDes pueden fomentar la corrupción y el lavado de dinero. De igual manera, un reporte llevado a cabo por el Think-Tank Norteamericano conocido como *The Carnegie Endowment*²⁶, identifica un problema de suma importancia en la zona mencionando a Honduras como “un país emblemático entre aquellos donde la corrupción es un sistema aceptado y operativo formado por redes gubernamentales.”

VII. LAS ZONAS FRANCAS EN PANAMÁ BAJO LA LUPA

Las zonas francas en Panamá, durante los últimos años, han estado bajo la lupa de las autoridades nacionales como así también las internacionales. Las fragilidades que se presentan en cuanto a sus regulaciones internas y la falta de controles apropiados las transforman en el ambiente ideal para el comercio ilícito de todo tipo de productos como ser: licores, baterías solares, prendas deportivas, perfumes, calzados, artículos electrónicos, cigarrillos, etc. A través del comercio ilícito de estos productos se facilita el lavado de capitales que luego, en algunos casos, permite el financiamiento del terrorismo.

De acuerdo a estadísticas de la Autoridad Nacional de Aduanas en el año 2016 se decomisaron más de 1 millón de artículos falsificados por un valor estimado de 21 millones de dólares²⁷.

CATEGORÍA DE PRODUCTO	CANTIDAD DECOMISADA
▶ ACCESORIOS PARA CELULAR	284.373
▶ ARTÍCULOS DE CUIDADO PERSONAL	222.273
▶ CALZADO	211.470
▶ JUGUETES	118.409
▶ ARTÍCULOS DE LIBRERÍA	83.168
▶ COTILLÓN	57.072
▶ MARROQUINERÍA	5.050
▶ RELOJES	4.902
▶ ARTÍCULOS DE ELECTRÓNICA	4.694
▶ JOYERÍA	4.425
▶ ARTÍCULOS PARA EL HOGAR	3.260
▶ TEXTILES	849
▶ PERFUMERÍA Y COSMÉTICOS	480
TOTAL	1.000.425

²⁷ “Estadísticas de Decomisos”, Autoridad Nacional de Aduanas, 2016.

La información estadística confirma que China es el país de origen de todas las mercancías falsificadas que han sido decomisadas en 2016. El 61% de las incautaciones se enviaron en tránsito, con destino final a otros países de América Latina. Adicionalmente, se confirma que el 28% de las incautaciones se realizaron en puertos establecidos en la ciudad de Colón, evidenciando que en su mayoría los productos decomisados fueron enviados a empresas en la Zona Libre²⁸.

La evidencia empírica proveniente de la Autoridad Nacional de Aduanas demuestra por un lado la nueva estrategia de la Autoridad cuyo objetivo es mantener una lucha frontal contra el contrabando, la evasión fiscal y la piratería marcaría en nuestro país, la cual afecta indiscriminadamente a la economía nacional y a la salud de las personas y por otro lado la confirmación que el mayor tráfico ilegal transita la Zona Libre de Colón y cuando sale al territorio panameño lo hace a través de la Sección de Pases y el CAB 2 (Abel Bravo), siendo estas las salidas con mayor incidencias, seguidos por la puerta del Corredor 1 y la Puerta de Contenedores de France Field²⁹.

Basta con revisar semanalmente los sitios de noticias panameños y regionales para corroborar los permanentes decomisos que demuestran una realidad desatendida por nuestros gobernantes.

EL COMERCIO ILÍCITO COMO BARRERA AL COMERCIO

El comercio ilícito proveniente de las Zonas Francas en Panamá también se configura en modalidades de barreras técnicas al comercio. En junio del 2013 Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia con respecto a la imposición por parte de este país del arancel que gravó productos textiles, prendas de vestir y calzado procedentes de la Zona Libre de Colón. En su respuesta ante la Organización Mundial de Comercio, Colombia

sostuvo que el comercio ilícito no estaba cubierto por las obligaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduanero y Comercio (GATT) y que las importaciones a precios por fuera del mercado debían ser consideradas comercio ilegal. Sin embargo el fallo de la Organización Mundial de Comercio determinó que el arancel impuesto por Colombia a las importaciones textiles y de calzado desde la Zona Libre de Colón no es compatible con el GATT. Después de una apelación fallida, el Gobierno colombiano se vio obligado a suspender en Noviembre 2016 el arancel mixto. Sin embargo decidió aprobar dos decretos que endurecen los controles aduaneros y dificultan, de igual manera, importaciones de calzados y textiles procedentes de la Zona Libre de Colón.

El caso pone de manifiesto la clara de necesidad de la intervención de la Organización Mundial de Comercio no solo para la solución de controversias, el cual queda evidenciado en su accionar, sino en su figura ausente como organismo internacional de protección contra el comercio ilícito. El caso a su vez manifiesta la delgada línea entre la facilitación del comercio y el comercio ilícito, en este caso “técnico” originado desde una Zona Franca.

VULNERABILIDADES

Las fragilidades de la Zona Libre de Colón, en materia de comercio ilícito y lavado de dinero han sido identificadas por las autoridades internacionales y nacionales por lo que recibe chequeos periódicos de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas. La ubicación geográfica estratégica de Panamá; su economía dolarizada; su condición de centro financiero, de comercio y de logística regional y las inconsistencias en el sistema de regulación lo convierten en un objetivo atractivo para el lavado de dinero. Tras los escándalos de Panamá Papers y el grupo Waked, países europeos

²⁸ Ibid.

²⁹ “En un solo día, Aduanas realiza 38 operativos en la Zona Libre de Colón”, Autoridad Nacional de Aduanas, 2015.



y Estados Unidos han impuesto mayores exigencias hacia naciones como Panamá, de manera tal que la transparencia y honestidad en el manejo de operaciones de negocio internacional se cumplan.

Entre 2015 y 2017, la Junta Directiva de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros, emitió un total de catorce resoluciones, dirigidas a los diferentes Sujetos Obligados No financieros los cuales se encuentran especificados en la Ley 23 del 27 de abril de 2015, a fin de orientarles en la adecuada interpretación y aplicación de la citada ley y su reglamentación.

Entre estos sujetos se encuentran las empresas establecidas en la Zona Libre de Colón, Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú y Zonas Francas entre otras.

La resolución No. JD-002-015 del 14 de agosto de 2015, que fuera emitida por la Junta Directiva de la Intendencia de Sujetos Obligados No Financieros, supone un avance para atacar las vulnerabilidades de la Zona Libre de Colon en materia de comercio ilícito y el consecuente lavado de activos que eso supone, al imponer directrices en cuanto a estándares de debida diligencia, conocimiento del cliente, sanciones, etc.

Sin embargo, dicha resolución administrativa pone en cabeza de las propias empresas establecidas en la Zona Libre de Colon y Zonas Francas, la potestad de emitir reportes de transacciones sospechosas, lo que conlleva que aquellos giros comerciales utilizados para actividades de comercio ilícito simplemente eludan ese reporte y con ello la supervisión debida del organismo.

Es por ello que resulta imperioso que una entidad tercera e imparcial complemente la actividad que realice la Intendencia, pudiendo aquella actuar *ex officio*, esto es, realizar inspecciones discrecionales, otorgar licencias a las empresas que comer-

cian con ciertos bienes identificados por GAFI como aquellos con un mayor riesgo inherente para operaciones de lavado de activos, financiamiento de terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y accione de motus proprio sobre dichas obligaciones, y en caso de corresponder, aplique las debidas sanciones. Éste debería ser un organismo autónomo dentro de la órbita del Ministerio de Finanzas, Aduanas o la Administración de la Zona Libre.

EN CONSECUENCIA EL AVANCE EN MATERIA DE REGULACIÓN DE ZONAS FRANCA EN PANAMÁ, DEBE CONTINUAR PARA LOGRAR UN VERDADERO ALCANCE DE COMBATE AL COMERCIO ILÍCITO Y LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, PUES DE LO CONTRARIO SURGIRÍA UNA FALSA SEGURIDAD DE QUE LA REGULACIÓN YA SE ENCUENTRA FINALIZADA, LO QUE IMPONE UN RIESGO AÚN MAYOR QUE EL CARECER DE TODO TIPO DE NORMA REGULATORIA EN ESTE SENTIDO.

CASO DE ESTUDIO 2: ZONA FRANCA EN ALBROOK

En Enero de 2012 una empresa de inversionistas asiáticos comenzó a producir cigarrillos, en la Zona Franca de Albrook, en Panamá. El Ministerio de Comercio e Industrias le otorgó una licencia comercial, que autorizaba la producción de cigarrillos exclusivamente para su exportación.

La empresa producía cigarrillos para diferentes socios comerciales ubicados en otras Zonas Francas de la región, tales como Maicao en Colombia, Corozal en Belice, Houston en EE.UU. y Nicaragua. Desde allí, los cigarrillos ingresaban ilegalmente en México, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los productos de dicha empresa también fueron decomisados innumerables veces en el mercado panameño, violando sus obligaciones de acuerdo a la licencia otorgada. La producción estimada de esta empresa ascendía a casi 3 mil millones de cigarrillos anuales representando una evasión impositiva en Costa Rica, Guatemala y El Salvador de aproximadamente 40 millones de dólares.

Diversos artículos periodísticos han sido publicados en países de Centroamérica, identificando a la empresa como el centro de producción de cigarrillos de contrabando para toda la región, relacionándolo con el crimen organizado y el narcotráfico³⁰.

Desde comienzos del 2015, los gobiernos de Guatemala, Costa Rica y El Salvador presentaron que-

jas formales ante la Autoridad Nacional de Aduanas y el Ministerio de Salud, apoyándose en el creciente contrabando de cigarrillos de las marcas de esta empresa³¹.

En Agosto de 2015 la Autoridad Nacional de Aduanas y el Ministerio de Salud allanaron la empresa cerrándola de forma provisoria basados en la investigación y auditoría generadas por la queja formal de Guatemala.

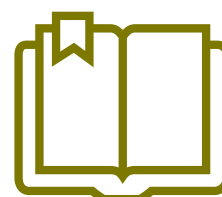
Seguidamente, -y a raíz de la violación de diferentes disposiciones-, el 4 de abril de 2016, mediante Resolución No. 120, la Autoridad Nacional de Aduanas ordenó la cancelación de acceso al Sistema Informático Aduanero Oficial, y a todas las claves que se les haya otorgado a personas vinculadas con dicha empresa, como de usuario externo del Sistema Integrado de Gestión Aduanera (SIGA)³². En la actualidad la empresa se encuentra actualmente inhabilitada para realizar operaciones de importación y exportación de materia prima.

La fábrica se encuentra temporalmente cerrada y se espera la cancelación de su licencia por parte de la Comisión Nacional de Zonas Francas del Ministerio de Comercio e Industrias.

³⁰ Narcos aliados a mafias de contrabando de cigarrillos, Diario Extra Costa Rica, 2015.

³¹ "Los cigarrillos ilegales, los favoritos en Panamá", La Estrella de Panamá, 2015.

³² Resolución 120, Autoridad Nacional de Aduanas, 2016.



VIII. DEBILIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS PANAMEÑAS

Desafortunadamente las Zonas Francas Panameñas presentan similares debilidades a las que han sido identificadas en otras Zonas Francas alrededor del mundo.

FALTA DE TRANSPARENCIA DE LAS ACTIVIDADES:

consecuencia de la ausencia de un marco regulatorio vanguardista y proactivo frente al avance dinámico del comercio ilícito que se beneficia de la insuficiente diligencia debida, el deficiente control de las cadenas de suministro, las facilidades para el establecimiento de empresas fantasmas, la vulnerabilidad para el lavado de dinero, etc.

CONTROLES INTERMITENTES:

a causa de la eterna disputa entre la fiscalización y la facilitación del comercio, que obstaculizan la verificación diaria de la Autoridad Nacional de Aduanas sobre las actividades que suceden dentro de las zonas francas, traduciéndose muchas veces en trabas al ingreso de la autoridad en las zonas.

FALTA DE RECURSOS Y DEFICIENCIA EN LA CAPACITACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS:

ante la significativa actividad comercial que se genera dentro de las Zonas Francas, la asignación de recursos humanos actual resulta insuficiente, inclusive para realizar los escuetos controles que se le permite a la Autoridad Nacional de Aduanas. Adicionalmente, la capacitación de los recursos humanos existentes es deficiente ante el

dinamismo en las modalidades del comercio ilícito de distintos productos.

EL ENTORNO Y LOS GRUPOS ECONÓMICOS:

la estrepitosa caída de la actividad comercial de la Zonas Francas en Panamá³³ combinada con los intereses económicos de los grupos empresariales generados por las mismas, imposibilitan en ocasiones, el avance de marcos regulatorios, como la resolución JD- 002 015, para establecer estándares que permitan incrementar los controles y la transparencia de las actividades dentro de las zonas.

IX. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL VIGENTE SOBRE ZONAS FRANCAS Y COMERCIO LÍCITO

El marco regulatorio internacional sobre controles dentro de las Zonas Francas para el combate al comercio ilícito es extenso pero ambiguo. No existe un criterio unificado a lo largo de los tratados y convenciones que abordan el tema, lo cual resulta en contradicciones que dificultan la adopción de medidas tendientes a incrementar la transparencia de las operaciones dentro de las Zonas Francas. El análisis realizado a continuación identifica algunos de los instrumentos internacionales que podrían servir de base para introducir recomendaciones a nivel nacional para contrarrestar el abuso las Zonas Francas por parte de las organizaciones criminales.

³³ "Actividad de la Zona Libre de Colon cayó 24%, La Prensa, 2016.



A.

CONVENIO DE KYOTO REVISADO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

El Convenio de Kyoto Revisado es el principal convenio de facilitación del comercio aduanero. Fue elaborado por la Organización Mundial de Aduanas y entró en vigor el 3 de febrero de 2006. Es una revisión y actualización del Convenio Internacional sobre la Simplificación y la Armonización de Procedimientos Aduaneros (Convenio de Kyoto) que fue adoptado en 1973-1974. El objetivo principal de este convenio multilateral es ayudar a las Partes Contratantes a lograr una administración aduanera moderna, mejorar la facilitación y el control, así como proporcionar un planteamiento más simple, armonizado y flexible para alcanzar un balance entre la facilitación del comercio, los controles aduaneros y la recaudación fiscal. En la actualidad son 110 los países que han ratificado el convenio.

» El Anexo Especifico D: Depósitos Aduaneros y Zonas Francas

El capítulo 2 del Anexo Especifico D refiere al rol de las Aduanas en las Zonas Francas y describe los lineamientos en relación al establecimiento, gestión y control de las zonas Francas, la admisión de mercancías, las operaciones autorizadas, la duración de la permanencia, las cesiones y el retiro y la evaluación de las mercancías. Dentro de este capítulo, existen dos puntos relevantes que valen la pena remarcar en vistas del objetivo de este estudio:

En *primer lugar*, el Estándar 4 que establece que las aduanas deben tener un derecho ilimitado para entrar y observar las operaciones en las zonas francas³⁴.

En *segundo lugar*, la práctica recomendada ⁶³⁵ sobre admisión de mercancías refuerza la impor-

tancia sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual, denegando el acceso a zonas francas de mercancías falsificadas.

MIENTRAS QUE EL CONVENIO DE KYOTO REVISADO CONTIENE EXCELENTES MODELOS PARA LAS ZONAS FRANCA, SU IMPACTO ESTÁ LIMITADO POR LOS POCOS SIGNATARIOS QUE SE HAN ADHERIDO AL ANEXO D ESPECÍFICO SIN RESERVAS. E INCLUSO EN ESOS CASOS, LA EFECTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES DEPENDERÁ FUNDAMENTALMENTE DE SU ADOPCIÓN EN LEYES MÁS ERICTAS EN CADA PAÍS DEBIDO AL HECHO DE QUE CKR NO INCLUYE NINGUNA DISPUTA O ACCIONES PUNITIVAS POR INCUMPLIMIENTO.

Desafortunadamente, Panamá es uno de los tantos países que no ha accedido a dicho Convenio aún y si bien existe cierto marco regulatorio a nivel nacional que auspician dichos estándares, es preocupante que nuestro país no se adhiera a un tratado internacional que contiene excelentes modelos para propiciar la transparencia y el balance necesario entre la facilitación del comercio y los controles aduaneros.

B.

PROTOCOLO PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

El Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco de la Organización Mundial de la Salud se basa en el artículo 15 del Convenio Marco para el Control del Tabaco y se desarrolló en respuesta al creciente comercio ile-

³⁴ “Convenio Internacional sobre Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros – Anexo Especifico D: Depósitos Aduaneros y Zonas Francas” Organización Mundial de Aduanas, 1999.

³⁵ Ibid.

gal de productos de tabaco, que supone una grave amenaza para la salud pública, genera grandes pérdidas a los ingresos de los gobiernos y, al mismo tiempo, contribuye a la financiación de actividades criminales internacionales. El Protocolo fue negociado durante varios años y fue adoptado en noviembre de 2012. Cualquier Parte del CMCT de la OMS podrá ser Parte del Protocolo. Si bien el Protocolo es un instrumento exclusivamente orientado al combate del comercio ilícito de productos de tabaco, su análisis es de especial interés dado las implicancias que tendrá sobre el control de zonas francas.

» El Artículo 12 del Protocolo: Zonas Francas y Tránsito Internacional

Amparados en el amplio consenso que existe acerca del rol de las Zonas Francas como facilitadores del comercio ilícito de productos de tabaco, los negociadores de las partes del CMCT de la OMS decidieron incluir en el Protocolo, un artículo exclusivo para atacar el problema. En cumplimiento con este artículo, las Partes deberán implementar controles sobre la fabricación y las transacciones de tabaco y productos de tabaco que se desarrollen dentro de las zonas francas. El Artículo 12 incluye a su vez, una prohibición para mezclar productos de tabaco con otro tipo de productos en un mismo contenedor. Las Partes también deberán adoptar medidas para garantizar que el tránsito internacional y el transbordo se ajusten a las disposiciones que estipula el Protocolo.

» La implementación

El Artículo 12 establece los principios que las partes deben seguir para la implementación de los controles en Zonas Francas, sin embargo y a diferencia del Convenio de Kyoto Revisado, el Protocolo no ofrece prácticas o estándares que sugieran a las partes cómo llevar a cabo dicha implementación. Se estima que estas recomendaciones serán

el resultado de la primera Reunión de las Partes a llevarse a cabo en Octubre de 2018.

En dicha reunión, las partes tendrán la oportunidad de conjugar tratados multilaterales existentes para preservar la salud de los ciudadanos, promover la transparencia en las transacciones de los operadores de zonas francas con productos de tabaco, facilitar el comercio, proteger los ingresos fiscales y promover la coordinación entre aduanas y administraciones de zonas francas para evitar el abuso por parte de las organizaciones criminales.

Para preservar estos objetivos las partes deberían recomendar principios ya incorporados en el Protocolo como lo son:

1.

CONTROL Y SUPERVISIÓN ADUANERA: permitiendo a las aduanas nacionales acceder sin restricciones a las Zonas Francas para controlar y supervisar las actividades cotidianas que allí se desarrollan.

2.

SISTEMA DE CONCESIÓN DE LICENCIAS: en línea con el artículo 6 del Protocolo, establecer un sistema de concesión de licencias para la fabricación, importación, exportación, expedición de productos de tabaco, materias primas para la producción de productos de tabaco y cualquier otro insumo clave necesario para la producción de productos de tabaco.

3.

DILIGENCIA DEBIDA: en línea con el artículo 7 del Protocolo, realizar una diligencia debida antes del comienzo y durante el curso de una relación comercial a los operadores de Zonas Francas y su cadena de suministro de tabaco, productos de tabaco y cualquier otro insumo clave necesario para la producción de productos de tabaco, incluyendo: fabricantes, brokers, importadores, exportadores, freight forwarders, proveedores y clientes.

4. CUMPLIMIENTO CON LOS REQUISITOS DE ETIQUETADO: en línea con el artículo 11 del CMCT de la OMS, exigir que todos los productos de tabaco fabricados, reempaquetados o transbordados en zonas francas, cumplan con los requisitos de etiquetado exigidos por las autoridades de salud de los países de destino final.

5. SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y LOCALIZACIÓN (S&L): en línea con el artículo 8 del Protocolo, establecer un sistema de S&L para productos de tabaco, dentro de las zonas francas, basado en estándares abiertos que permitan la compatibilidad tecnológica a través de las diferentes jurisdicciones que se ven impactadas por el flujo de productos de tabaco desde estas zonas.

6. SANCIONES: en línea con el artículo 16 del Protocolo, definir claramente las conductas ilegales por incumplimiento para imponer las sanciones adecuadas de acuerdo a la legislación nacional.

En un estudio publicado por la consultora CID Gallup en 2016³⁶, los niveles de contrabando de cigarrillos en Panamá ascienden al 67%.

ESTO QUIERE DECIR QUE 7 DE CADA 10 CIGARRILLOS QUE SE VENDEN EN PANAMÁ SON ILEGALES Y COMO CONSECUENCIA DE ELLO, EL ESTADO PIERDE MÁS DE USD 57 MILLONES EN IMPUESTOS ANUALMENTE. ESTA CIFRA PUESTA EN PERSPECTIVA REPRESENTA EL TOTAL DEL PRESUPUESTO ANUAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADUANAS MÁS USD 8 MILLONES ADICIONALES³⁷.

Dada esta coyuntura, su posición mundial a nivel logístico y como poseedor de una de las Zonas Francas más importantes del mundo se espera que Panamá tome un rol de liderazgo en estas negociaciones.

El Protocolo es aún un joven tratado internacional pero cuenta con el potencial de convertirse en un modelo ejemplificador para el combate al comercio ilícito para otros productos. El éxito de este tratado está ahora en manos de sus partes, quienes deben garantizar una implementación que asegure fuertes medidas de control para disminuir los altos niveles de ilegalidad sin trasladar el problema a jurisdicciones no adheridas al Protocolo y aspirando a un alcance global que abarque a la mayor cantidad de países en el mundo.

C.

ACUERDO SOBRE LOS ASPECTOS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL RELACIONADOS CON EL COMERCIO (ADPIC)

El Acuerdo sobre los ADPIC no prevé disposiciones especiales para las zonas francas y como consecuencia del tratamiento diferenciado que tienen las zonas francas a nivel de fiscalización aduanera algunos países han interpretado erróneamente el régimen de zonas francas como si las mismas estuvieran fuera de la jurisdicción aduanera para casos no arancelarios. Como consecuencia las zonas francas de esos países no están cumpliendo a cabalidad los requisitos del ADPIC y por lo tanto no ejerciendo el control necesario, dejando en muchos casos desamparados a los propietarios de marcas a merced de los falsificadores.

Con una mejor interpretación que incluya a las Zonas Francas los miembros de la Organización Mundial de Comercio podrían aplicar los requisitos del ADPIC dentro de las zonas. Esta interpretación es coherente con el tratamiento de las zonas francas

³⁶ "Del contrabando hormiga a un elefante en el mercado", CID GALLUP, 2016.

³⁷ "Ley 358 de 2016 - Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2017". Asamblea Nacional, 2016.

en otros acuerdos de la OMC que se refieren a zonas francas, como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

El ADPIC contiene una serie de disposiciones que, si se aplican dentro de las Zonas Francas permitirían a los miembros de la OMC adoptar medidas contra las mercancías infractoras imponiendo sanciones penales contra la falsificación y la piratería deliberadas a escala comercial. Además, dado que las mercancías falsificadas se exportan, un gobierno podría decomisar los bienes inmediatamente después de que se trasladen de la zona franca.

D. MARCO DE ESTÁNDARES SAFE

El Marco de Estándares para la Seguridad y la Facilitación del Comercio Mundial (SAFE), adoptado por primera vez en 2005, fue actualizado en junio de 2012. El propósito de SAFE es promover el movimiento de comercio seguro y reconocido, prevenir ataques terroristas al comercio e impedir el abuso del comercio para promover el terrorismo.

Si bien SAFE no menciona específicamente las Zonas Francas existen dos conceptos importantes que podrían ser extrapolados e implementados en operadores de Zonas Francas. Por un lado se define el concepto de cooperación Aduana-Empresa, en la que las empresas se autorregulan para cumplir con las normas y obtener el reconocimiento por parte de las aduanas nacionales como Operadores Económicos Autorizados (OEA), un estado que tiene implicaciones significativas para los exportadores y por otro lado la cooperación Aduanas-Aduanas en la que las administraciones aduaneras cooperan, por ejemplo, extendiendo el reconocimiento mutuo a los OEA de cada uno.

La SAFE de la OMA puede ser el instrumento internacional más eficaz para que las empresas ho-

nestas y las administraciones de aduanas puedan corregir la aplicación errónea de las Zonas Francas. Por ejemplo, las administraciones de aduanas no reconocerían como OEA a una empresa en una Zona Franca donde no se permite a las aduanas entrar en la zona para validar los requisitos de OEA. Además, las aduanas nacionales deberían considerar los riesgos del reconocimiento mutuo de un posible país socio, en el que las Zonas Francas y el régimen de zona franca no están debidamente controlados por las Aduanas.

E. ACUERDO COMERCIAL ANTI FALSIFICACIÓN (ACTA)

ACTA hace varias contribuciones importantes para abordar el comercio de productos falsificados en Zonas Francas. A diferencia del ADPIC, el ACTA incluye específicamente las zonas francas dentro de su ámbito definiendo “territorio” como “el territorio aduanero y todas las zonas francas de una parte” en su Acuerdo. Además, el ACTA aborda explícitamente las medidas fronterizas aplicables al tránsito y al transbordo. Mantiene el criterio de los ADPIC de permitir que los funcionarios de aduanas emprendan procedimientos con respecto a bienes sospechosos. El acuerdo permite a las partes adoptar tales medidas voluntariamente. Varias disposiciones del ACTA podrían servir de modelo para los países que desean ir más allá de la base de referencia de los ADPIC y prevenir la proliferación de productos falsificados.

F. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Aunque el convenio es un instrumento especializado, podremos indicar que los principales objetivos son:

1. Adoptar medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción,

así como el fortalecimiento de las normas existentes.

2. Fomentar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción.

3. Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.

En el mismo orden de ideas somos de la opinión que existe normativa incluida en el convenio que pudieran igualmente junto con otras medidas coadyuvar al combate del comercio ilícito. Alguna de las modalidades por medio del cual el comercio ilícito vulnera los controles en las zonas francas, es por medio del soborno de las autoridades y el enriquecimiento injustificado, actos ilícitos que se encuentran descrito entre los tipos de delito que los Estados deben de incluir en su normativa interna. En este sentido, la Convención reconoce que una función pública eficiente y transparente es la base de un buen gobierno. Asimismo, indica que para evitar los efectos nocivos de la corrupción, es indispensable que sus normas sean aplicables también al sector privado y se involucre a la sociedad en el diseño e implementación de estrategias en la materia.

X. RECOMENDACIONES DE MEJORA

Los acuerdos internacionales, la legislación comparada, la experiencia de los titulares de derechos de propiedad intelectual y las mejores prácticas internacionales proveen una amplia gama de alternativas para combatir el abuso de las zonas francas como facilitadores para el comercio ilícito.



La *autorregulación* en favor de la transparencia es hoy en día un valor diferenciador para los inversores en Zonas

Francas. En línea con estos requisitos que el sector empresarial empieza a demandar, las propias administraciones de las Zonas deberían promover directrices internas tendientes a prevenir la piratería, la falsificación y el contrabando por medio de regímenes de licencias asociados a procedimientos de diligencia debida y en combinación con un sistema de sanciones por incumplimiento. Adicionalmente, las administraciones de las Zonas Francas deberían alentar el ingreso de las Aduanas para fiscalizar las operaciones y el cumplimiento de los requisitos arancelarios y no arancelarios. A su vez sería recomendable promover el intercambio de datos con sistemas automatizados de la aduana nacional para facilitar la validación del estado de los bienes.



En segundo lugar los gobiernos nacionales deberían conceder facultades *ex – officio a las Aduanas* para fiscalizar y decomisar mercancías dentro de las Zonas Francas que puedan ser sospechosas de piratería, falsificación o contrabando. Es fundamental que los gobiernos nacionales validen la jurisdicción que tienen las Aduanas para entrar y observar las operaciones diarias de las Zonas Francas permitiéndoles auditar los libros y los registros de las empresas de la zona, validar el estatus de las mercancías y el cumplimiento de las medidas arancelarias y no arancelarias bajo el mandato nacional. Complementariamente, los gobiernos nacionales deberían fomentar la cooperación entre las Aduanas y las autoridades de Administración de las Zonas Francas a fin de garantizar la aplicación eficaz de las leyes penales y civiles contra la falsificación, piratería y contrabando al mismo tiempo que regulan con sanciones más disuasorias los delitos anteriormente mencionados. Además, los gobiernos nacionales deberían promover programas de capacitación a los funcionarios de aduanas para especializarlos en los regímenes de zonas francas dotándolos de las herramientas necesarias para combatir los flagelos vinculados al abuso de las Zonas Francas.



En tercer lugar, **los organismos internacionales deben jugar un papel más preponderante** a fin de establecer criterios y estándares claros e inequívocos que permitan a sus partes la correspondiente adaptación a nivel nacional. La revisión del marco regulatorio internacional, descrito en la sección anterior de este trabajo demuestra claras falencias en este sentido.



En el caso de la **Organización Mundial de Comercio**, es alarmante que quien debería ser uno de los organismos líderes en el combate al comercio ilícito y principal predicador de la transparencia en las zonas francas, no incluya estos temas como parte de sus agendas de trabajo. A disposición de este organismo está la posibilidad inmediata de aclarar la jurisdicción de los Acuerdos sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y su aplicación sobre Zonas Francas, obligando a sus partes a cumplir con sus disposiciones dentro y fuera de ellas. Como medida adicional, es de suma importancia reestablecer el grupo de trabajo sobre el cumplimiento de este acuerdo a fin de estudiar la rápida expansión de las zonas francas, y sus abusos, que han permitido a las organizaciones criminales explotar las lagunas de autoridad jurisdiccional y evadir la aplicación rutinaria.



Por otro lado, la **Organización Mundial de Aduanas** debería promover con mayor énfasis la importancia de las obligaciones establecidas por el Convenio de Kioto Revisado, especialmente su Anexo D, con el objetivo de conseguir al menos la adopción e implementación por parte de aquellos países que tienen Zonas Francas con un alto grado de vulnerabilidad al comercio ilícito. La extensión del estatus de Operador Económico Autorizado (OEA) bajo el marco de SAFE a los operadores en Zonas Francas, podría ser una alternativa viable para

que las Aduanas tengan el mandato de reconocer a las empresas que utilizan las mejores prácticas y prevenir las distintas modalidades de comercio ilícito que se suceden en las Zonas Francas. Adicionalmente la Organización Mundial de Aduanas debería promover estándares para las observaciones de rutina por parte de los funcionarios de Aduanas que tienden a ser menos intrusivas que los allanamientos y facilitarían la labor sin interrupciones repentinas de las empresas legítimas. La cooperación y el intercambio de información y mejores prácticas entre todos los actores involucrados es de vital importancia, sin embargo no existe una plataforma como tal para el caso de las Zonas Francas, una tarea que sería recomendable que la Organización Mundial de Aduanas lidere e implemente.



Otro organismo internacional que entrara en juego sobre las discusiones para incrementar la transparencia en las Zonas Francas es la **Organización Mundial de la Salud**, con la potencial entrada en vigor del Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco. En manos de las partes de este joven tratado, recae el desafío de promover directrices para controlar el comercio ilícito de productos de tabaco. El ejercicio podría ser una excelente prueba piloto para replicar en otras industrias.



Condición sine-qua-non será por supuesto la **cooperación mutua** entre estos organismos internacionales, gobiernos nacionales y administraciones de Zonas Francas, para alcanzar posiciones alineadas a los objetivos globales y particulares que cada una de estas organizaciones busca proteger.



CONCLUSIONES



LOS DATOS EMPÍRICOS PRESENTADOS EN ESTE ESTUDIO DEMUESTRAN QUE **LAS ZONAS FRANCAS SON FUNDAMENTALES PARA UNA ECONOMÍA MUNDIAL INTEGRADA**. ELLAS ESTIMULAN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y JUEGAN UN PAPEL CENTRAL EN LOS NEGOCIOS PARA MUCHOS PAÍSES Y FABRICANTES LÍDERES.

La relevancia de las Zonas Francas continúa creciendo a medida que la globalización define el progreso económico. Sin embargo, las evidencias presentadas también demuestran que las normas, la supervisión y los reglamentos que rigen las mismas no han mantenido el ritmo con estos avances transformando las Zonas Francas en áreas sumamente vulnerables para fomentar el comercio ilícito, el lavado de dinero, el crimen organizado y la financiación del terrorismo.



A **NIVEL INTERNACIONAL** es imprescindible la unificación de criterios dada la gran cantidad de acuerdos, convenciones y tratados que abordan el tema de Zonas Francas de manera diferente. Para que esto sea posible la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas deben trabajar codo a codo para facilitar un marco regulatorio internacional que permita la fiscalización necesaria sin amenazar la facilitación del comercio dentro de las Zonas Francas.



A **NIVEL LOCAL** los gobiernos deben concentrar esfuerzos para establecer directrices que permitan redefinir los reglamentos internos dentro de las Zonas Francas para facilitar los controles efectivos y aumentar la transparencia en las operaciones de las zonas francas por medio de regímenes de licencias y diligencia debida.



La **EDUCACIÓN Y LA CONCIENTIZACIÓN** de las autoridades responsables de la fiscalización y el control, a través de programas de formación sobre el abuso de las Zonas Francas es un elemento enriquecedor que debe ser un pilar fundacional en la visión de los gobiernos locales a la hora de sanear las Zonas Francas.



Finalmente y como eje central, **LA COOPERACIÓN** entre las autoridades competentes a nivel nacional e internacional con el sector privado debe ser tomado en consideración para atacar de forma comprensiva este problema. El intercambio de información es un elemento clave para identificar mejor las actividades ilícitas que se perpetúan en las Zonas Francas y a su vez la identificación de mejores prácticas que pueden ser replicables en otras jurisdicciones.



MUCHAS ZONAS FRANCA EN EL MUNDO SE EMPIEZAN A ENCAMINAR HACIA UN MODELO COMERCIAL BASADO EN LA SUSTENTABILIDAD Y LA ÉTICA COMO PRINCIPIOS DIFERENCIADORES. SI BIEN ES CIERTO QUE ESTA REALIDAD TODAVÍA NO ES TANGIBLE, LA COMPETITIVIDAD DE LAS ZONAS FRANCA EN EL FUTURO ESTARÁ ENMARCADA BAJO DICHO PRINCIPIOS COMO MOTOR PARA LA ATRACCIÓN DE MAYORES INVERSIONES. LAS ZONAS FRANCA EN PANAMÁ TIENEN EL POTENCIAL PARA ADAPTARSE A UN MODELO DE TRANSPARENCIA SUSTENTABLE Y ASÍ LOGRAR MAYOR COMPETITIVIDAD. TRANSFORMAR EL POTENCIAL EN REALIDAD ESTÁ EN MANOS DE LAS AUTORIDADES.

BIBLIOGRAFÍA

- Organización Mundial de Aduanas (1999), *“Convenio de Kioto Revisado”*
- Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2017), *“Indicadores de Coyuntura Noviembre”*
<https://www.contraloria.gob.pa/inec/>
- World Free Zones Organization (2014), *“Manifiesto”*
https://www.worldfzo.org/AnnualReports/World%20FZO_Manifiesto_E2014.pdf
- Financial Action Task Force (2010), *“Money laundering vulnerabilities of Free Trade Zones”*
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>
- Asociación de Zonas Francas de las Américas (2015), *“Panorama de las Zonas Francas en América Latina”*
http://www.sela.org/media/2465385/revista_azfa_primera_edicion.pdf
- GeorgiaTech Panama Logistics Innovation and Research Center (2016), *“Intercambio Comercial”*
<http://www.gatech.pa/es/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2011) *“Estimación de las corrientes financieras ilícitas provenientes del tráfico de drogas y otros delitos organizados transnacionales: informe de investigación”*
<https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>
- Gobierno de Belice (2000), *“Commercial Free Zones Act”*
http://www.sice.oas.org/Investment/NatLeg/BEL/ComFreeZone_e.pdf
- Excelsior (2014), *“Belice, paraíso de narcos”*
<http://www.excelsior.com.mx/global/2014/09/12/981327>
- U.S. Department of State (2015), *“International Narcotics Control Strategy Report”*
<https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2015/vol2/index.htm>
- Prensa Libre de Guatemala (2016), *“Los millones que circulan en el país por contrabando”*
<http://www.prensalibre.com/economia/economia/comercio-ilicito-llega-a-los-q16-mil-millones>
- Free Zone Aruba (2014), *“Información General”*
<http://es.aruba.com/sites/default/files/GeneralInformationFZAEspanol.pdf>
- El País de Colombia (2014) *“Las rutas por las que el contrabando está ‘desangrando’ la industria”*
<http://www.elpais.com.co/economia/las-rutas-por-las-que-el-contrabando-esta-desangrando-la-industria.html>
- Autoridad Nacional de Aduanas (2016), *“Estadísticas de Decomisos”*
- Autoridad Nacional de Aduanas (2015) *“En un solo día, Aduanas realiza 38 operativos en la Zona Libre de Colón”*
<https://www.ana.gob.pa/index.php/transparencia/8-noticias/1453-en-un-solo-d%C3%ADa,-aduanas-realiza-38-operativos-en-la-zona-libre-de-col%C3%B3n>

- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá (2015), “Resolución JD 002-015”
http://www.zolicol.gob.pa/imagenes/pdf/resoluci_n_n_jd_002_0154508283.pdf
- <http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/IntendenciaSujetosNoFinancieros/Paginas/ResolucionesdeJuntaDirectiva.aspx>
- Diario Extra Costa Rica (2015) “Narcos aliados a mafias de contrabando de cigarros”
<http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/260850/narcos-aliados-a-mafias-de-contrabando-de-cigarros>
- La Estrella de Panamá (2015) “Los cigarrillos ilegales, los favoritos en Panamá”
<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/cigarrillos-ilegales-favoritos-panama/23887997>
- Autoridad Nacional de Aduanas (2016) “Resolución 120”
- La Prensa de Panamá (2016) “Actividad de la Zona Libre de Colon cayó 24%”
https://www.prensa.com/economia/Actividad-comercial-cae-marzo_0_4472552789.html
- Convenio Marco para el Control del Tabaco (2012) “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”
- CID Gallup (2016) “Del contrabando hormiga a un elefante en el mercado”
<https://www.cidgallup.com/es/virtual-library/download/411->
- Asamblea Nacional de Panamá (2016) “Ley 358 de 2016 – Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2017”
http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016_P_358.pdf
- Organización Mundial del Comercio (1994) “Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio”
http://www.wipo.int/treaties/es/text.jsp?file_id=305906
- Organización Mundial de Aduanas (2012) “SAFE Framework of Standards”
<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/media/55F00628A9F94827B58ECA90C-0F84F7F.ashx>
- The Economist (2017) “Tropical mini-Utopias”
<https://www.economist.com/news/americas/21726121-central-american-country-has-bold-plan-attract-investment-it-not-going>
- Foreign Policy (2015) “There are no peasants here”
<http://foreignpolicy.com/2015/10/23/there-are-no-peasants-here-honduras-zedes-land-grabs/>
- New York Times (2012), “Honduras, model cities rejected”
<http://www.nytimes.com/2012/10/19/world/americas/honduras-model-cities-rejected.html>
- Republica de Honduras (2013) @La Gaceta, “Ley Orgánica de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico”,
<http://zede.gob.hn/gaceta/Gaceta%206%20de%20septiembre%202013.pdf>





ZONAS FRANCAS PANAMEÑAS