



CONTRABANDO Y DEFRAUDACIÓN ADUANERA EN CENTROAMÉRICA

5

DOCUMENTO DE
POLÍTICA

laRED



Konrad
Adenauer
Stiftung



CONTRABANDO Y DEFRAUDACIÓN ADUANERA EN CENTROAMÉRICA

5

la **RED**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Febrero 2015

Fundación Konrad Adenauer
Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED-
Abril 2015
Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-566-11-8

Los contenidos del presente estudio no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer o de instituciones que integran la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

Es permitida su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Editores responsables

Eduardo Stein
Annette Schwarzbauer
Mariano Rayo

Coordinación editorial

Virginia Barrios Fuentes

Diseño interior y diagramación

Editorial Kamar

Traducción al inglés

Susan Robinson Tellez

Impresión

Editorial Kamar

800 ejemplares

Siglas y Acrónimos

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
ACI	Arancel Centroamericano de Importación
BM	Banco Mundial
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
FUNIDES	Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
IVA	Impuesto al Valor Agregado
laRED	Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia
MCCA	Mercado Común Centroamericano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
RECAUCA	Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SAC	Sistema Arancelario Centroamericano
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe

Contenido

Presentación	7
Resumen Ejecutivo	11
1. Comercio ilícito, contrabando, defraudación aduanera	13
1.01 ¿Qué es el contrabando?	13
1.02 Otros delitos en el comercio ilícito	14
2. Métodos de estimación del comercio ilícito	17
2.01 Otras metodologías para establecer el valor del comercio ilícito	24
3. El comercio ilícito regional	27
3.01 Apuntes históricos sobre comercio ilícito en la época colonial	31
3.012 Crecimiento y auge del contrabando en la época colonial	33
3.012 Real Orden sobre el contrabando de 1800	34
3.02 El valor del comercio ilícito en Centroamérica	37
3.021 Contenido del cuestionario base	38
3.03 Resultados obtenidos	38
3.031 El comercio intrarregional centroamericano	43
3.031 Marco legal para actuar	43
3.032 Comercio ilícito en Guatemala	48
3.033 Aspectos generales del comercio ilícito en el resto de países	51
3.04 Flujos financieros ilícitos de la región 2003-2012	53
4. Conclusiones	55
5. Recomendaciones	57
Referencias Bibliográficas	59
Cuestionario Base	63

Presentación

Siguiendo la línea de trabajos que se iniciara con una aproximación a la presencia y el accionar del Crimen Organizado en el Istmo, para explorar las acciones delictivas del lavado de dinero y luego los mecanismos dirigidos a la prevención, detección y sanción de la corrupción, el presente estudio sobre contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica ha debido seguir unos derroteros un tanto diferentes a anteriores trabajos regionales emprendidos por la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED–.

Lo anterior debido, tanto a la dificultad intrínseca de obtener datos fidedignos, como a la naturaleza tan extendida y diversa de las prácticas de contrabando y defraudación, y no solamente de aquellas vinculadas a redes criminales clásicas, sino de otras muy variadas, profundamente enraizadas en la cultura del Istmo desde la época colonial, que, en el marco de la innegable vocación comercial de las poblaciones del Istmo —evidenciadas desde épocas precolombinas—, llegan a niveles cotidianos habituales expresados tanto dentro de las dinámicas de la economía informal, como en comportamientos sin ningún tipo de dilema ético, de compra y consumo de productos del contrabando, que evitan la entrada de recursos al fisco.

En efecto, al igual que otros estudios anteriores de laRED -lavado de dinero, o mecanismos para la prevención, detección y sanción de la corrupción-, en esta investigación se enfrentaron también *grandes dificultades en la obtención de información confiable en cada uno de los países así como de datos comparables entre sí.*

Por una parte, por la naturaleza delictiva de los temas de contrabando y defraudación y de las diversas operaciones ocultas e ilegales que conllevan, la información casi nunca está disponible para el investigador académico. Acceder a esta resulta muchas veces imposible *ya que los evasores o contrabandistas no distinguen entre la búsqueda académica de datos objetivos para el análisis impersonal y anónimo, y para la evolución de tendencias nacionales o de otro tipo*

de situaciones, de la búsqueda de información por parte de las instancias públicas de recaudación tributaria, oficinas de controles aduaneros o el mismo Ministerio Público para la investigación penal, que los perjudica directamente. Al final, los evasores y contrabandistas tratan de protegerse de cualquier filtración o acceso a datos objetivos de sus operaciones ilícitas, ya que por muy académicos que sean los propósitos, siempre existirá para ellos el riesgo de que las investigaciones académicas puedan ser utilizadas para la investigación criminal. Por lo anterior, *muchos de los datos proceden de la inferencia.*

Es necesario acotar que hemos vuelto a enfrentar una *enorme disparidad en la legislación vigente* en cada país, así como en la *manera en que las diversas instituciones relacionadas reportan los datos relativos a las actividades de contrabando y defraudación fiscal.* Esto obedece a varios factores, desde la realidad de fronteras muy *porosas* entre territorios colindantes, pocos puestos fronterizos formales frente a cientos de puntos ciegos por los que -más allá del trasiego de armas y droga o la trata de personas- presuntamente se transporta una inmensa cantidad de mercancías -desde huevos y cereales hasta combustibles y licores finos- que luego se venden, en algunos países, de forma abierta en mercados públicos de acceso libre a todos los sectores sociales, por medio de enormes redes de comercio informal que escapan a cualquier registro fiscal.

Asimismo es indispensable referirse a ese peculiar entorno cultural de las poblaciones del Istmo Centroamericano, enraizado en nuestra historia colonial -y quizás también precolombina-, y tan común en el comportamiento cotidiano de mucha gente, que no considera que está cometiendo ninguna falta al consumir bienes del contrabando ni restándole recursos al sector público para la prestación de servicios básicos. Gran cantidad de personas sin escrúpulos se entrelazan en una compleja amalgama de justificaciones morales en su búsqueda del ahorro para sobrevivir ante condiciones prevalentes de precariedad (en unos países más que en otros), con el reiterado argumento de los abundantes y constantes hechos de corrupción pública (en unos países más que en otros), reportados de forma repetitiva por los medios de comunicación que alcanzan con frecuencia a los altos niveles de los poderes del Estado, y por lo general, sin que la justicia alcance a los responsables.

Lo anterior está emparentado con la evasión fiscal y su consabida justificación de que “yo no tengo por qué pagar impuestos porque se los roban”. Pero va más allá. Es necesaria una mirada amplia e incluyente que intente relacionar los aspectos técnicos de la defraudación aduanera y los efectos fiscales del contrabando, no solo con la erosión de recursos para fortalecer la educación, la salud, la infraestructura y la seguridad ciudadana entre otros, así como el impacto negativo en la pequeña, mediana y gran empresa honesta, sino también con la presión de la pobreza y la

miseria sobre la población, con la dificultad de comprender y aceptar los caminos de políticas públicas que chocan en el imaginario público, con los síntomas ofensivos de la corrupción pública.

La presente investigación intenta ofrecer elementos para ese análisis, así como para la elaboración de políticas públicas y medidas eficaces, comprensibles y creíbles para el ciudadano, que además se sitúen en una perspectiva histórica amplia. De ahí que se haya considerado útil ofrecer un antecedente histórico de la realidad colonial donde se hunden muchas de las raíces de lo que experimentamos ahora.

Annette Schwarzbauer
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer
en Guatemala y Honduras

Eduardo Stein
Coordinador de laRED

RESUMEN EJECUTIVO

El comercio ilícito es una actividad que engloba varios hechos delictivos como el contrabando, la defraudación aduanera, la piratería, la corrupción, el cohecho pasivo, y otros muchos, que tienen un impacto negativo creciente en las sociedades y países del mundo.

La región centroamericana no escapa de los efectos perniciosos de estas actividades ilícitas altamente lucrativas, y que son fuente de otras actividades criminales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y el comercio ilegal de personas. La evidencia encontrada muestra como lo anterior ha dejado de ser un fenómeno local para ser uno de carácter regional y transfronterizo.

Las ganancias para las personas y grupos que se dedican al comercio ilícito son tan altas, que el poder acumulado ha sido un incentivo para acumular riquezas, control territorial y de manera creciente, poder político. Esta realidad se alimenta de un fenómeno sociológico de igual preocupación, la aceptación y tolerancia de la sociedad, en particular en zonas fronterizas, hacia muchas de las actividades derivadas del comercio ilícito, como lo son aceptar como normal la compra-venta de productos del contrabando o promover las formas de vida de quienes se dedican a estas actividades.

No obstante todo lo anterior, el estudio científico y sistemático del comercio ilícito en la región es casi inexistente, porque no hay consenso internacional sobre metodologías capaces de dar instrumentos certeros de análisis. Además, la poca información y datos que se generan por las autoridades públicas y los sectores económicos afectados, no permiten obtener la materia prima suficiente para investigaciones independientes. Sin estos datos, es muy difícil formular políticas públicas que tengan por objetivo disminuir o erradicar los flujos del comercio ilícito.

El presente trabajo trató de establecer una base de cálculo para cuantificar el valor del comercio ilícito en los países de la región, teniendo como referencias varios documentos publicados sobre la materia en Guatemala, pero la inexistencia o inconsistencia de datos, la poca colaboración de las autoridades con los investigadores y el poco desarrollo metodológico, no permitieron alcanzar todos los resultados previstos.

Sin embargo, de las investigaciones realizadas, destaca que el problema del comercio ilícito tiene profundas raíces en la historia centroamericana, en particular durante su época colonial. Resulta más que anecdótico constatar como a principios del siglo XIX se tomaron decisiones de política pública, similares o iguales a las

que aun hoy se presentan para contrarrestar el contrabando y la defraudación aduanera.

Si los cálculos realizados para Guatemala en los años 2013 y 2014 se toman como referencia para el resto de países centroamericanos, el volumen de comercio ilícito en la región, podría ubicarse entre el 3.4 y 4.0% de su producto interno bruto (US\$5,880 mil millones).

Contar con un análisis del comercio ilícito en Centroamérica resulta valioso porque no hay un estudio similar, y por lo tanto es un punto de partida para políticas públicas orientadas a la reducción y prevención de las actividades ilícitas del contrabando y la defraudación aduanera.

La región debe apuntar a la integración como bloque económico, con el propósito de ser más competitiva en términos comerciales, pero también para tomar decisiones en conjunto, a fin de fortalecer sus instituciones, en este caso las aduanas y puntos fronterizos. El uso de procedimientos uniformes a lo largo de Centroamérica facilita el tránsito de mercancías y en consecuencia puede hacer eficiente el uso de sus recursos y combatir las prácticas ilegales.

Los convenios de cooperación entre los países de Centroamérica son imprescindibles para fortalecer los procedimientos que se aplican en las aduanas en temas de valoración de mercancías, cobro de impuestos, verificación de mercancías, entre otros aspectos. En este sentido, tiene que recuperarse todo el potencial que en materia de prevención y combate del comercio ilícito se encuentra ya en acuerdos, tratados y convenios regionales. En cuanto al marco regulatorio y sancionatorio derivado del proceso de integración, debe también alinearse a lo largo de la región, con el fin de desmotivar fuertemente este tipo de prácticas ilegales. El refuerzo de controles y verificación en las aduanas es importante, pero utilizando equipo moderno que facilite el comercio y no que lo atrase.

La política regional de competencia, la cual se encuentra en proceso de formulación derivada del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, puede ser un importante estímulo para disminuir los incentivos que provocan el comercio ilícito.

Igualmente, conforme avance el nivel de profundización de la integración regional, se tendrá que atender el tema de los precios y el subsidio a productos sensibles, en el marco de un proceso de libertad comercial, porque las fuertes disparidades entre países han sido un incentivo al comercio ilícito.

Es importante dar a conocer este tipo de investigaciones y estimaciones, sobre todo los efectos que las prácticas ilegales tienen sobre la economía y la sociedad para crear conciencia en los ciudadanos de lo perjudicial que es aceptar este tipo de actividades en la sociedad. Esto con el fin de evitar que se fomente el consumo de este tipo de artículos.

Debe promoverse la actualización de las metodologías de cálculo de las cuentas nacionales de cada país, incluyendo el cálculo de la economía no observada.

1 Comercio ilícito, contrabando, defraudación aduanera

El comercio ilícito engloba varias actividades: el contrabando, el fraude, la defraudación aduanera, la falsificación y la piratería, pero todas con una característica común, son actividades que tienen trascendencia al respecto de los derechos subjetivos derivados de la propiedad intelectual e industrial, y que no son más que una manifestación de la libertad de empresa y del libre desarrollo de la personalidad, del derecho de propiedad y de la protección jurídica de la misma, como *derechos fundamentales que permean, matizan y modulan toda la regulación en este ámbito, y que deben ser suficientemente protegidos y salvaguardados*. A partir de la década de 1980, el comercio de armas, el tráfico de drogas, el contrabando de mercancías, el contrabando de seres humanos, el comercio de ideas robadas (falsificación y piratería) y el blanqueo de dinero, adquirieron, en el mundo globalizado, un poder insospechado y una impresionante influencia política (Foro Europa Ciudadana, 2013).

El comercio ilícito transfronterizo es un fenómeno global que rompe leyes, reglamentos, licencias, impuestos, embargos y todo lo que los países utilizan para organizar el comercio, proteger a sus ciudadanos y aumentar los ingresos fiscales (Naim, 2005).

La Organización Mundial de la Salud (OMS), define el comercio ilícito como: *Cualquier práctica o conducta prohibida por ley y que se relacione con la producción, envío, recibo, posesión, distribución, venta o compra, incluyendo cualquier práctica dirigida a facilitar dicha actividad* (Organización Mundial de la Salud OMS, 2013).

1.01 ¿Qué es el contrabando?

El contrabando¹ es una acción que pretende evitar el control de la autoridad durante las operaciones de importación y exportación y que provoca como

¹ El Diccionario de la lengua española (DRAE) define contrabando así: 1. Comercio o producción de géneros prohibidos por las leyes a los particulares. 2. Introducción o exportación de géneros sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente. 3. Mercaderías o géneros prohibidos o introducidos fraudulentamente. 4. Aquello que es o tiene apariencia de ilícito, aunque no lo sea.

resultado, un perjuicio económico para la hacienda pública o pone en riesgo al país, por evadir, entre otros, los controles sanitarios. El contrabando se asocia con aquellos productos o artículos que no pagan impuestos. Es por lo tanto, una forma de evadir el pago de impuestos.

Algunos ejemplos que se pueden citar son:

- ✓ La introducción de mercancías gravadas al territorio nacional o la salida de las mismas, por lugares no habilitados legalmente para ello.
- ✓ Ocultar mercancías al momento de su ingreso o salida del país, por las aduanas o cualquier otra forma que pueda considerarse como clandestina.

1.02 Otros delitos en el comercio ilícito

Los delitos en el comercio ilícito se ubican en el ámbito de los delitos económicos, cuyo objetivo es, al tipificarlos penalmente, defender el orden económico por medio de la actuación del Estado. Como se verá más adelante, los delitos aduaneros son una herencia de la época colonial, los cuales se han transformado en males endémicos en toda la región.

En el contrabando, el delito aduanero por antonomasia, no sólo concurren conductas evasoras de impuestos, sino se evidencia una red de corrupción que contamina de manera no focalizada sino global a todos los estamentos involucrados y a muchos de sus actores. Si bien corrupción y contrabando no son sinónimos, comparten un convivir simultáneo, el uno alimenta al otro y el otro encuentra en aquel su vía de escape (Calavachi Cruz, 2002).

Esta situación lleva a la necesidad de estudiar las vinculaciones de los funcionarios y los grupos de comerciantes locales que posibilitan este comercio ilícito. Algunos autores tratan de explicar el fenómeno de la corrupción de la administración, en relación a los bajos sueldos percibidos y a la demora del pago de los mismos, a la falta de una carrera administrativa y a la venta de los cargos públicos.

La Organización Mundial de Aduanas (OMA), define el control aduanero como *todas aquellas medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana*. En su glosario de términos aduaneros, la OMA señala que el fraude aduanero es el principal delito a perseguir por las autoridades aduaneras, y lo determina como *cualquier infracción o delito contra estatutos o disposiciones regulatorias en que la aduana sea responsable de asegurar su cumplimiento, incluyendo:*

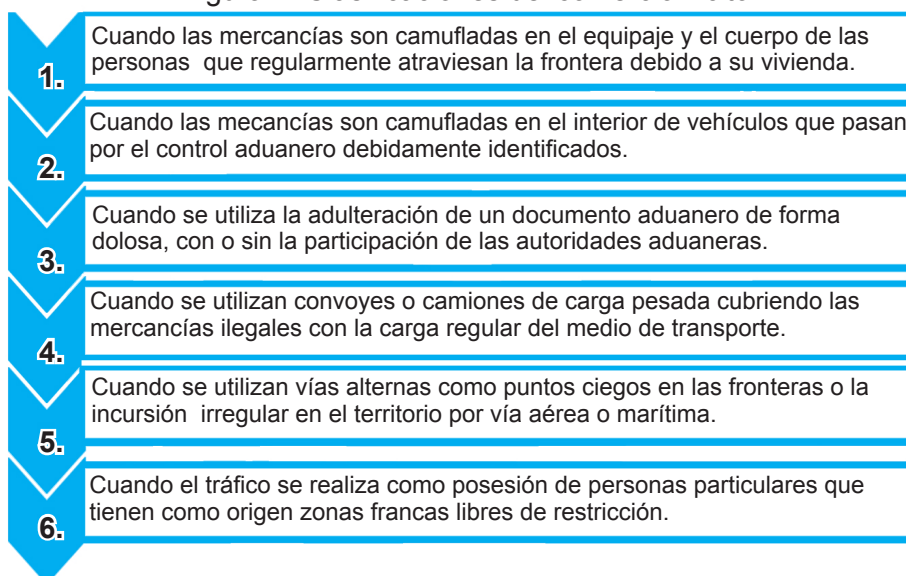
- 1) *Evadir o intentar evadir el pago de derechos, aranceles e impuestos al flujo de mercancías.*
- 2) *Evadir o intentar evadir cualquier prohibición o restricción a que estén sujetas las mercancías.*

- 3) *Recibir o intentar recibir cualquier reembolso, subsidio u otro desembolso al cual no se tiene derecho legítimo, y*
- 4) *Obtener o intentar obtener en forma ilícita algún beneficio que perjudique los principios y las prácticas de competencia leal de negocios* (Organización Mundial de Aduanas OMA, 2014).

Dentro de esta definición, el contrabando es uno de los componentes del fraude aduanero, y se establece a las aduanas como las instituciones a cargo del control del tráfico de mercancías desde y hacia el país interesado. En la práctica la distinción entre ambos términos es difícil de separar, ya que se desconoce si las mercancías que se comercializan de forma ilícita en un país provienen de la defraudación aduanera o del contrabando.

La OMA ha determinado que existen seis clasificaciones de comercio ilícito, que varían según la forma como se introducen las mercancías a un país, tanto a través del contrabando como de la defraudación aduanera:

Figura 1. Clasificaciones del comercio ilícito



Fuente: Organización Mundial de Aduanas (Benavides, Gutowski, & Rayo, 2013).

En todos los países de la región se encuentran vigentes leyes que tipifican las variantes anteriores y otras como el cohecho pasivo y el delito informático.

Sin embargo, no basta con la tipificación penal de los delitos aduaneros para disminuirlos, los elementos procedimentales constituyen altos obstáculos que dificultan la aplicación de la ley, y sin soluciones efectivas, todo esfuerzo es en vano.

2 Métodos de Estimación del Comercio Ilícito

Hoy es incuestionable la necesidad de estudiar y analizar las causas y efectos que sobre la sociedad tiene la economía criminal. Sin embargo, su magnitud, nivel de incidencia, volumen o valor monetario real no ha sido medido o cuantificado de manera suficiente. Recién en los últimos años, y por razones del impacto económico, financiero, político, social y cultural que tienen las actividades ilícitas en los países, es que se realizan esfuerzos para cuantificar el valor de dichas actividades. La valoración monetaria de las actividades ilícitas es un proceso complejo que parte del hecho de que a nivel internacional no hay una metodología específica, aceptada y que goce de algún nivel de consenso para la medición de este fenómeno. Las discrepancias existentes sobre metodologías o métodos de cálculo para cuantificar la economía criminal en general, y el comercio ilícito en particular, dificulta el estudio sistemático de la materia, pero aun así con los instrumentos disponibles, es posible realizar investigaciones.

Dada la naturaleza del comercio ilícito, de esta actividad no se localizan registros oficiales, y por lo mismo, es difícil determinar su cobertura y medición. Sin embargo, la actividad necesita ser investigada, monitoreada y cuantificada pues de eso dependerá el éxito de las políticas orientadas a prevenirlo y combatirlo.

Se debe resaltar la importancia que tiene la investigación del contrabando y la defraudación tributaria —actividades enmarcadas dentro del comercio ilícito—, ya que este tipo de actividades tienen un impacto directo sobre la economía y la sociedad en general. Desde la pérdida de empleos, producción, distorsión en los mercados, bajos ingresos tributarios hasta impactos en la salud de las personas, entre otros efectos.

Tales actividades son ilegales y en consecuencia, representan una competencia desleal que afecta la eficiencia productiva de las empresas que sí cumplen con sus obligaciones laborales, tributarias, sanitarias, ambientales y otras. También genera una pérdida para las finanzas públicas, por cuanto se dejan de percibir recursos por los impuestos correspondientes a las importaciones y ventas que no se reportan o registran. Esta menor disponibilidad de ingresos fiscales, a su vez, limita la capacidad del Estado para la prestación de servicios públicos, como educación, salud, seguridad y justicia (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

En este capítulo se revisan varias propuestas metodológicas para la estimación del valor monetario del comercio ilícito, reconociendo que la aplicación de las metodologías identificadas topa en la disponibilidad de información estadística en la región. Esta realidad no sólo limita la posibilidad de realizar cálculos para los países de la región centroamericana, sino también incide en la capacidad de diseñar políticas públicas efectivas.

El equipo de laRED, consideró, al inicio de la investigación, que la disponibilidad de cifras y estadísticas en cada país era suficiente para realizar el trabajo, sin embargo, se constató que no es así, y que por el contrario, las autoridades públicas no generan información en la cantidad y calidad que se requiere para aplicar las metodologías identificadas. No se descarta que también existan datos en manos de los funcionarios, pero que por diferentes motivos, no los pongan a disposición de los investigadores independientes. La excepción en la región la representa Guatemala, y es por ello que para este país ya se han logrado algunas estimaciones preliminares sobre comercio ilícito.

Se reitera, el contrabando y la defraudación tributaria son actividades tipificadas como delitos o actividades ilícitas en todos los países del área, por tanto, se realizan fuera de los parámetros de la legalidad y escapan de la recolección de datos por parte de las autoridades.

No obstante las limitaciones identificadas, sí hay instrumentos disponibles que en lo individual o en una conjunción de varios, permiten inferir y derivar cálculos sobre volúmenes y valores del comercio ilícito.

Cada uno de los métodos identificados tiene sus bondades y debilidades. Por esta razón, algunos países aplican varios métodos a la vez para tratar de tener mayor certeza en los resultados que se obtienen.

En este orden de ideas, Stewart reitera algunos argumentos a tomar en consideración al momento de proceder a estimar de la dimensión del comercio ilícito (Stewart, 2014).

1. Medir el comercio ilícito es difícil.
2. Todos los métodos tienen sus fortalezas y debilidades.
3. La mejor práctica es monitorear un cierto número de métodos para ver si se puede obtener una visión consistente.
4. Todos los métodos tienen costos conexos.
5. Para abordar el comercio ilícito, el Gobierno también necesita comprender los principales impulsores (oferta y demanda) de las actividades ilícitas del comercio transfronterizo.

Cómo se señaló, los argumentos anteriores dan una perspectiva de las dificultades para cuantificar la economía del comercio ilícito, así como señala varios aspectos a tomar en consideración si se realizan investigaciones sobre la materia.

Así también, varios organismos internacionales han propuesto metodologías de cálculo a partir de la recopilación sistemática de información por parte de las autoridades nacionales. Los manuales publicados son fundamento para la formación de capacidades en los países. El paso inicial para ello es la toma de conciencia del problema, la voluntad política determinada para abordar el tema y la presión de los sectores afectados.

Al reiterar que no hay consenso sobre una metodología, los procesos de derivación e inferencia son los que dan inicio a la determinación del valor del comercio ilícito. Para ello se requieren números y estadísticas acerca de todo el espectro de la economía criminal.

El Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 2008 de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Sistema de Naciones Unidas, 2008)², incluye un apartado dedicado al análisis de la economía no observada, la cual se entiende como el conjunto de actividades que, por una u otra razón, no se captura en las encuestas fuente de las estadísticas oficiales.

Una razón puede ser que la actividad es informal, de ahí que escape de la atención de las encuestas diseñadas para las actividades formales, o bien puede ser que el productor busque ocultar una actividad legal o que la actividad sea ilegal (Sistema de Naciones Unidas, 2008). Sin embargo, para contar con el panorama completo de la economía total, es importante que dentro de estas encuestas se incluya la medición de la economía no observada, con el fin de que la medición de la economía en general sea la más completa o exhaustiva posible, por lo cual se deben incluir estas actividades ilegales o no registradas.

El Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU (Sistema de Naciones Unidas, 2008) define la economía no observada como aquellas actividades ocultas, ilegales e informales realizadas para uso intermedio (empresas) y final (hogares); así como las actividades observables no registradas por deficiencias en los sistemas estadísticos básicos que pueden ser superadas (sector informal, evasión y elusión, entre otros casos).

² El Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN 2008) es un marco estadístico que proporciona un conjunto completo, coherente y flexible de cuentas macroeconómicas para la formulación de políticas, análisis y propósitos de investigación. Se ha producido y está realizado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Representa una actualización, por encargo de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas en 2003, del Sistema de Cuentas Nacionales 1993, el cual fue elaborado bajo la responsabilidad conjunta de las mismas cinco organizaciones.

La economía no observada de actividades ilegales es conceptualizada como conjunto de *actividades económicas que generan o comercializan bienes y servicios prohibidos por la ley o que están fuera de la ley cuando se llevan a cabo por productores no autorizados, y que además generan gastos adicionales a las empresas y hogares que podrían haberse destinado a actividades productivas* (Sistema de Naciones Unidas Guatemala, 2009).

Aunque los términos pueden ser similares, el sector informal se describe de forma general como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o prestación de servicios con la finalidad primordial de generar empleo e ingresos para las personas y familias implicadas. Cabe comentar que estas unidades tienen la característica de funcionar con un bajo nivel de organización, con poca o nula división entre el trabajo y el capital en cuanto a factores de producción, y a pequeña escala. Las relaciones laborales, cuando existen, se basan en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales (Sistema de Naciones Unidas, 2008).

Por lo anterior, una parte de la economía no observada (o no registrada por las estadísticas oficiales) es informal, y viceversa. La magnitud de la equivalencia entre ambas categorías depende de las características de cada país.

Dentro de la economía no observada correspondiente a las actividades ilegales se identifican dos tipos principales (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

- a) La producción de bienes o servicios cuya venta, distribución o posesión está prohibida por la ley.
- b) Las actividades de producción que normalmente son legales, pero que se vuelven ilegales cuando las realizan productores no autorizados.

Es necesario que ambas clases de actividades ilegales se incluyan en las Cuentas Nacionales siempre que se consideren como procesos productivos generadores de bienes o servicios para los que existe demanda efectiva en el mercado. La racionalidad para tal acción radica en que las transacciones en las que se compran o venden bienes o servicios ilegales tienen que registrarse, no solo para obtener medidas de la producción y del consumo, sino también para minimizar errores en las cuentas. Los ingresos generados por la producción ilegal pueden utilizarse con legalidad, mientras que, a la inversa, los gastos en bienes y servicios ilegales pueden realizarse con recursos obtenidos dentro de la legalidad.

Como ejemplos de actividades ilegales pero productivas en un sentido económico, por cuanto son generadoras de empleo e ingreso para algún segmento de la población, se mencionan:

- a. La elaboración y distribución de narcóticos;
- b. El transporte ilegal en forma de contrabando de bienes, de personas o de armas; y,
- c. Servicios como la prostitución.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido clara al señalar: *La falta de registro de las operaciones ilegales puede producir errores significativos en las cuentas, por ejemplo, si las consecuencias de la actividad se registran en las cuentas financieras y las cuentas con el exterior, pero no en las cuentas de producción e ingreso* (Sistema de Naciones Unidas, 2008).

Sin embargo, la condición para que lo anterior pueda realizarse, es la disposición de información, y en esto, los países de la región muestran rezagos. Como ya se señaló, la falta de información estadística certera y datos fidedignos son una limitante identificada. El Proyecto Estado de la Región del Programa Estado de la Nación concluyó: *en la mayoría de los países (centroamericanos) e instituciones, no hay procesos permanentes y rigurosos para asegurar la calidad de los datos. Las entidades públicas, sobre todo los ministerios o secretarías, no cuentan con estándares de calidad y procedimientos de triangulación para verificar la información que envían sus dependencias. Es muy frecuente que la información obtenida por las instituciones públicas desde sus dependencias regionales se consigne tal como se recibe, sin confirmar su veracidad ni valorar la forma en que fue recolectada. En ocasiones se realizan procesos tendientes a aclarar dudas o inconsistencias muy significativas, pero por lo general, se confía en lo reportado por las autoridades a nivel subnacional, sin ningún control posterior* (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2013).

El Manual sobre Medición de la economía no observada de la UNECE, (United Nations Economic Commission for Europe, 2008) señala que los mecanismos específicos que pueden aplicarse para medir la economía no observada son encuestas especiales sobre la producción subterránea, la mano de obra contratada, y los gastos y los ingresos realizados. Agrega que los resultados de estas encuestas deben ser interpretados con discernimiento y cierta cautela, en particular los relativos a la evasión tributaria. El principal problema de estas encuestas es encontrar el equilibrio apropiado entre los riesgos de ausencia de respuesta (total y parcial), y de respuestas falsas. Esto porque los informantes pueden sesgar sus respuestas en cualquiera de estos dos sentidos, al no responder, o hacerlo con información falsa, sin que se pueda comprobar la veracidad. El factor determinante es el diseño de las encuestas y la manera y frecuencias con que se realizan.

Como alternativa para los países en los cuales no es un delito realizar una compra sin contar con el debido documento legal, se señala que las encuestas a los consumidores sobre los gastos en bienes y servicios provenientes de la economía

subterránea, pueden dar mejores resultados para su cuantificación. Esto puede realizarse como parte de las encuestas de ingresos y gastos familiares, que son regularmente usadas como base para la conformación del Índice de Precios al Consumidor (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

Todo lo anterior describe las dificultades y los límites de las metodologías para realizar un cálculo sobre el valor monetario aproximado del comercio ilícito en un país o región. Por tal razón, varios países han optado por no fundamentar sus cálculos en un solo método de cálculo, sino combinan varias metodologías, con el fin de alcanzar datos e información más certera. Lo importante es contar desde el inicio de una investigación, con un marco de referencia claro y preciso, así como verificar la ejecución de las metodologías para lograr una consistencia en los datos resultantes.

No existen muchos estudios ni estimaciones del comercio ilícito a nivel mundial. Lo que sí se encuentra son estudios por productos (cigarrillos, bebidas alcohólicas, combustibles, por ejemplo)El debate sobre cuáles la metodología más adecuada para medir su magnitud es esporádico, y los resultados dependerán de la cantidad de información disponible y de las características propias de cada país. No es posible contar con una metodología que aplique a todos los casos en general y es por eso que en la literatura revisada para esta investigación y las que antecedieron, se encuentran diferentes opciones para la medición.

Un punto de partida para el estudio sistemático de la actividad ilícita, es contar con más y mejores indicadores generados por las autoridades aduaneras de cada país. En efecto, las administraciones tributarias de los países que tienen a su cargo las aduanas pueden ser una fuente importante de información y sobretodo de estudios acerca del tema, pues es de importancia para ellos contar con estimaciones que permitan conocer la situación real del fenómeno.

Cabe anotar que todas las administraciones aduaneras de la región centroamericana adolecen de importantes debilidades y limitaciones, y que por lo general, no reciben la atención prioritaria de los gobiernos, no obstante, que en la media, por aduanas se recauda el 40% de los ingresos tributarios de los países. Estas debilidades y limitaciones se refieren a sistemas informáticos obsoletos o sin actualizaciones significativas; alta rotación de personal sin formación o capacitación; limitado uso de tecnologías; escasa asignación priorizada de recursos financieros; amplia discreción de funcionarios; normas legales desactualizadas; injerencia política; acecho del crimen organizado.

Sin embargo, hay casos donde las autoridades locales han empezado a estudiar el fenómeno con mayor atención, como lo es Perú, por ejemplo, donde la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

ha realizado estimaciones con la metodología de la discrepancia de valores CIF³ reportados, mientras que la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) ha hecho aproximaciones con el valor de mercado de las mercancías (Vela Meléndez, 2011).

Disponer de información es el primer paso y por ello sirve conocer un listado de indicadores que podría ser referente para la mejora de la gestión en aduanas y para determinar la incidencia del comercio ilícito, elaborado por el Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-RD) del FMI(Fondo Monetario Internacional, 2013).

- Estadísticas de referencia clave ya establecidas (incluyendo el indicador clave de desempeño);
- Aumento del porcentaje de recaudación del ingreso aduanero (versus el porcentaje de crecimiento del volumen y valor de la importación);
- Ingreso aduanero en porcentaje de PIB;
- Opiniones de expertos informados sobre la prevalencia del contrabando y demás prácticas ilegales;
- Análisis de estadísticas espejo (exportación);
- Aumento del porcentaje de los costos aduaneros (presupuesto);
- Aumento del porcentaje de hallazgos durante el control de bienes y auditorías posteriores al despacho;
- Aumento del porcentaje de la mejora del desempeño de selectividad;
- Aumento del porcentaje de cobro de multas;
- Aumento del porcentaje del cumplimiento voluntario;
- Índice de error en las presentaciones de los agentes/corredores de bolsa;
- Índices de detección (ej: escáner);
- Valores promedio de las declaraciones aduaneras;
- Número de anomalías detectadas en las declaraciones aduaneras;
- Nivel de satisfacción del personal y usuarios aduaneros respecto al nuevo manual;
- Opinión de expertos sobre el cumplimiento/adaptación de los sistemas informáticos a los reglamentos y manuales aduaneros y
- Evolución del índice de desempeño de la selectividad;
- Indicadores aplicados específicamente a las aduanas de mayor tránsito en cada frontera.

Por supuesto, encuestas, análisis de mercados, investigaciones criminales y otras metodologías son una necesidad complementaria.

³ CIF: Costo, Seguro y Flete.

2.01 Otras metodologías para establecer el valor del comercio ilícito

La mayoría de las metodologías que se identifican para medir el comercio ilícito proponen estimaciones indirectas, de acuerdo con la naturaleza del fenómeno. Asimismo, como ya se explicó, no existe un consenso a nivel internacional sobre una en específico, pues cada una dependerá de las condiciones propias del país y la disponibilidad de información. Por tanto, elegir un método para estimarlo requiere de un análisis previodetallado, incluso la determinación de la disponibilidad de información, así como la anuencia de otorgar información, tanto por los sectores afectados, como de los funcionarios públicos.

Para la formulación de políticas públicas efectivas que contribuyan a la disminución de las prácticas ilegales, es importante que los gobiernos cuenten con los datos y cifras que muestran el problema. De esta forma también se contará con información base que servirá para evaluar la efectividad de las políticas aplicadas. Asimismo, se pueden utilizar aproximaciones para poder tener un espectro más amplio. Otros instrumentos importantes lo representan los estudios de opinión y las encuestas a los involucrados.

Entre los objetivos para contar con una herramienta de medición del comercio ilícito están:

- Medir la incidencia y el porcentaje de productos ilícitos que se comercializan y que son consumidos.
- Permitir el análisis de tendencias en el tiempo y su desarrollo.
- El análisis de percepción permite conocer la aceptación de este tipo de prácticas dentro de la sociedad (Allen, 2009).

Las distintas variaciones a través de las cuales ocurren estas actividades dificultan sobremanera hacer una medición certera del volumen o el valor de las mercancías que ingresan al país de forma irregular. Esta situación impide que se conozca con exactitud el efecto que el contrabando y la defraudación aduanera genera en el consumo, la producción y la recaudación tributaria en un período de tiempo determinado para un país en particular.

Por esta razón, se recurre a distintos métodos de estimación estadística para establecer un rango aceptable de medición de los efectos económicos del tráfico ilegal de mercancías. De acuerdo a la experiencia internacional, se identificaron siete métodos utilizables en la medición del contrabando y la defraudación aduanera en Latinoamérica (Whittembury Esparza, 2006).

1. Método de muestreo en punto de control: esta metodología utiliza como referencia un muestreo aleatorio de las mercancías comercializadas en un radio específico respecto del puesto aduanero más cercano, haciendo una extrapolación al total de la población. Para la estimación del valor de

las mercancías se define una canasta de bienes a los cuales se les da seguimiento de forma semianual. Este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.

2. Método de comparación de la actividad productiva: realiza una estimación de las ventas potenciales por sector y las ventas reales, la diferencia entre ambas descontadas por el crecimiento del PIB desagregado por actividad económica, se atribuye a comercio ilícito. Este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.
3. Método de distorsión en el valor de las importaciones: esta metodología utiliza como referencia la comparación de los registros de las importaciones FOB, según el lugar de procedencia y el registro que las agrupaciones comerciales regionales realizaron sobre dichas importaciones (exportaciones dirigidas al país de origen). Este método se concentra solamente en la defraudación aduanera.
4. Método de registro histórico del comercio fronterizo: esta metodología utiliza como referencia los datos históricos del comercio registrado en cada punto de control fronterizo, ajustado por la tendencia natural en el crecimiento del comercio. El resultado es igual al diferencial entre la proyección anual y el registro real al final del año. Este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.
5. Método deductivo-inductivo basado en la incautación: esta metodología combina métodos, por un lado utiliza como referencia el valor de las mercancías incautadas y complementa la información con entrevistas dirigidas a los agentes de aduana sobre el tipo de productos contrabandeados y registrados de forma anómala por parte de las aduanas. El resultado se obtiene mediante una proyección mensual del tráfico de mercancías, diferenciando entre contrabando y la defraudación aduanera.
6. Método comparativo de ventas y consumo por territorio: utiliza como referencia la diferencia entre las ventas realizadas por zona y el consumo de esas mercancías, tanto por los turistas como por los residentes de la zona, bajo el supuesto de que el diferencial estimado corresponde a mercancías que ingresan de manera ilegal al país. Este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.
7. Método de diferencial entre peso bruto de transportistas: esta metodología, empleada sobre todo en fronteras marítimas, estima el contrabando a través de la diferencia entre los pesos brutos manifestados por los transportistas y los pesos brutos recibidos por la Terminal de Almacenamiento, los mismos que se valorizaron en función al peso por kilo promedio de las importaciones que ingresan por dicha aduana. Este método no contabiliza el fraude aduanero, ya que generalmente la estimación la realizan las mismas autoridades de cada aduana.

Más allá de las fortalezas y debilidades que presenta cada una de estas metodologías, los grados de complejidad varían en función de la información disponible y de la colaboración por parte de las autoridades aduanales. Otro factor a tomar en consideración es el costo y el tiempo requeridos para realizar la medición.

Respecto a la efectividad de estas distintas metodologías para la estimación del contrabando, Whitttembury señala que lo mejor es combinarlas. Indica que el uso de métodos como el sub-registro —diferencia estadística entre exportaciones de otros países e importaciones de cada país comunitario—, no es suficiente para el cálculo del mismo. Este debe incorporar además análisis de los principales mercados y productos de contrabando, análisis de las fuentes e investigaciones aduaneras en la estimación del contrabando -como el volumen, valor y precios de las incautaciones registradas-, con la finalidad de mejorar las estimaciones sobre el tema (Whitttembury Esparza, 2006).

Sin embargo, es importante contar con una línea de investigación permanente del tema, que permita tener el panorama completo de la situación del problema y sobretodo es importante que el mismo sea considerado de interés nacional. Existen mediciones de productos específicos a raíz de los cuales se han desarrollado metodologías de estimación. Las mismas pueden adaptarse para medir el problema global.

Para citar un caso, Philip Morris International, la empresa de tabaco mundial, ha empleado la metodología KPMG⁴ durante más de 10 años para medir el comercio ilícito de productos de tabaco. Aunque la metodología ha sido cuestionada, la misma utiliza al menos tres fuentes de información primaria, una encuesta de cajetillas vacías, las ventas domésticas legales y se realizan entrevistas a consumidores (Allen, 2009).

Otra estimación a los valores del comercio ilícito o de flujos financieros ilícitos⁵ la realiza la organización no lucrativa Global Financial Integrity, por medio del uso de la metodología Gross Excluding Reversals (GER), la cual permite seguir flujos salientes como resultado de facturación a la baja de las exportaciones y al alta de las importaciones, utilizando algunas bases de datos del Fondo Monetario Internacional (Fondo Monetario Internacional, 2014).

⁴ El nombre se le da debido a que la metodología fue diseñada por la firma de auditoría KPMG Internacional, y es la empresa que se ha encargado de hacer la investigación del comercio ilícito de cigarrillos a nivel internacional.

⁵ El término "flujos financieros ilícitos" se refiere al flujo transfronterizo de dinero obtenido, transferido o utilizado de manera ilegal. Los flujos financieros ilícitos suelen incluir la transferencia de dinero ganado por actividades ilegales como la corrupción, transacciones de contrabando, actividades criminales, y esfuerzos por ocultar riqueza de autoridades fiscales nacionales.
Fuente: <http://mexico.gfintegrity.org/es/>

3 El comercio Ilícito Regional

El problema que es objeto de análisis en el presente documento es global y afecta a todos los países, a algunos en mayor medida que a otros. Dada la homogeneidad relativa del área centroamericana, este fenómeno afecta a los países de forma similar e incluso existen casos en que la mercadería de contrabando que se comercializa en un país, proviene de otro país de la región.

A lo largo del istmo, las autoridades y sectores económicos afectados enfrentan las pérdidas que el mismo genera. Entre los efectos que se generan están la evasión de impuestos, el daño económico a las empresas por la competencia desleal, lo cual provoca disminución en las ventas y también puede generar daños a la salud de las personas. Al igual que otras actividades ilícitas como el tráfico de drogas y el lavado de dinero, el comercio ilícito tiene una incidencia social y en la gobernabilidad de los países, pero en las zonas fronterizas en particular.

En un artículo escrito por David Gagne en el portal web de InSightCrime, el autor describió las cinco fronteras más peligrosas de Latinoamérica, de las cuales dos se encuentran en la parte norte de la región centroamericana (Gagne, 2015).

Figura 2: Mapa de fronteras más peligrosas en Latinoamérica



Fuente: Tomado de InsightCrime 2015.

En las fronteras México-Guatemala y Honduras-Guatemala se encuentran asentadas todo tipo de actividades ilícitas, las cuales se mezclan y facilitan entre sí. De acuerdo con las entrevistas realizadas para esta investigación, en una primera dimensión, el contrabando abierto o al menudeo extendido de productos alimenticios, abarrotes, bebidas, cigarros, combustibles, ropa y otros productos, se ha convertido en una estampa común en las regiones fronterizas de Centroamérica.

Las actividades ilícitas del contrabando, la defraudación aduanera, la piratería y la falsificación han alcanzado un nivel sin precedentes y afectan en muchos aspectos a la sociedad y la economía. Se ha especulado de cuánto puede representar esto, algunos estiman que no menos de un 25% de todo el comercio mundial podría ser de productos falsos, según declara Guillermo Varela(Varela, 2014).

Una de las preocupaciones es que los controles aduaneros y tributarios necesitan reforzarse de forma conjunta entre los países de la región. Dentro de las acciones que se han realizado en estos temas se encuentra la de facilitar el comercio exterior; una de las acciones recientemente promovidas por las autoridades es la integración hacia el libre tránsito de personas y mercancías.

Se espera que para el segundo semestre del año 2015 se dé la liberación del tránsito de personas y mercancías entre Honduras y Guatemala, lo cual contribuiría a disminuir los tiempos de espera y los trámites a los que se sujeta el comercio y en consecuencia, a reducir las razones por las cuales se opta por una comercialización de bienes ilegal. Guatemala y Honduras comparten tres pasos fronterizos y según los funcionarios de ambos países, esta medida puede contribuir con el incremento de un punto porcentual en su PIB(Diario La Tribuna, 2015).

La facilitación del comercio puede ayudar a la eliminación de las prácticas y actividades ilegales en cierta medida, pero es necesario que los controles selectivos excepcionales se refuercen.

Una de las principales implicaciones que tiene el comercio ilícito es la económica, en el sentido de que las actividades que se realizan de forma ilegal, erosionan el mercado, generan competencia desleal y desmotivan la producción. Esto implica pérdidas en el sector comercial y productivo del país pero también en el Estado, pues estas actividades lógicamente no pagan ningún tipo de impuesto.

Se debe considerar que a lo largo de la cadena productiva se realizan varios hechos generadores de ingresos tributarios. Por ejemplo, la importación del producto genera ingresos por el cobro del IVA de importación, además del pago por derechos arancelarios, al igual que la comercialización dentro del territorio genera el cobro de IVA doméstico. Por aparte, sectores específicos generan sus propios ingresos tributarios, como es el impuesto sobre bebidas, tabaco, derivados del petróleo,

artículos suntuosos, entre otros. Estas consideraciones deben tomarse en cuenta para una estimación del efecto del contrabando y la defraudación aduanera en los ingresos fiscales.

Estas prácticas a su vez, reducen en gran manera la recaudación tributaria, a partir de la cual se puede financiar el gasto público que requiere para atender sus obligaciones fundamentales, tales como garantizar el derecho a la salud, educación, seguridad, justicia e infraestructura.

Uno de los fenómenos que más preocupan a los investigadores de estas actividades ilícitas, es el impacto que sobre varios segmentos de la población están teniendo. *El accionar de redes de contrabandistas firmemente establecidas, ha distorsionado el normal funcionamiento del comercio, constituyendo un modo de vida habitual para un sector de la población* (CentralAmericaData.com, 2012).

En efecto, hoy se evidencia una creciente aceptación social hacia varias actividades ilícitas, en particular hacia el contrabando y la defraudación aduanera. Lo que inició como un fenómeno que se consideraba daba alivio a los bolsillos de consumidores de baja capacidad adquisitiva, hoy se acepta y promueve como una actividad económica muy lucrativa, la cual es tolerada, promovida y defendida frente a la acción del Estado. A lo largo de la región se encuentran ejemplos de cómo autoridades locales protegen la cadena del contrabando y habilitan espacios para la venta de los productos, así como las fuerzas de seguridad se resisten a efectuar decomisos ya sea porque están involucrados o porque temen la reacción violenta de la población. Estos ejemplos contrastan con las posiciones defendidas por los gremios comerciales y productores legales, quienes son víctimas del comercio ilícito. Los consumidores por su lado, tienen un espectro amplio de opiniones y posiciones, que van desde rechazo hasta aceptación, pasando por tolerar estas actividades ilícitas.

En Costa Rica, por ejemplo, el 35% de la población admite que ha comprado productos de contrabando, y el 53% ha realizado alguna compra o práctica ilegítima, como adquirir copias o imitaciones o productos originales sin pagar impuestos (Costa Rican-American Chamber of Commerce AMCHAM, 2012). No se puede descartar que en los otros países la situación sea similar o de mayor envergadura.

Asimismo el comercio ilícito tiene implicaciones institucionales por el inmenso poder corruptor que los contrabandistas y defraudadores acumulan por medio de sus actividades ilegales, el cual les permite comprar voluntades, mantener funcionarios en planilla e incluso promover a personas de su entorno a cargos técnicos, intermedios y directivos de instituciones públicas, responsables de la recaudación de impuestos en aduanas o de prevenir el contrabando.

La calidad del sistema aduanero es primordial para reducir aquellas actividades que se llevan a cabo de forma ilegal en la comercialización de mercancías, a través de las aduanas. Las reglas vigentes en materia de aranceles y tributos, clasificación arancelaria, procedimientos de determinación del valor aduanero, procedimientos legales y los respectivos criterios administrativos son de conocimiento público. La publicidad y transparencia de los procedimientos aduaneros es una de las medidas que más pueden contribuir a la eliminación de prácticas irregulares (Barahona & Romero, 1997).

La poca facilidad que existe para el comercio exterior es un motivador del comercio ilícito. El experimentar atrasos constantes que encarecen los costos de transporte, la falta de avance en la agilización de los procesos aduaneros y un evidente estancamiento de la integración aduanera y económica, obliga a los comerciantes a buscar alternativas, muchas veces ilegales para el comercio transfronterizo.

La liberalización y la facilitación comercial se presentan como una oportunidad, por medio de reglas claras y responsabilidades asignadas. La prevención, control y disminución del comercio ilícito no debe ser una antinomia al comercio libre y fluido, sino un complemento adecuado.

De acuerdo al informe del Doing Business (2014) del Banco Mundial, los países centroamericanos difieren en los lugares que ocupan en el ranking de comercio transfronterizo. Mientras que Costa Rica está en el puesto 44 de 189 países registrados, Guatemala se ubica en el otro extremo (116), según medidas de tiempo y costo (sin considerar los aranceles), asociados a la exportación e importación de mercancías por transporte marítimo (Banco Mundial, 2014).

La importancia de este indicador radica en el hecho de que, mientras más burocrático, y largo sea el proceso y más alto el costo del comercio transfronterizo, hay más incentivos para el incremento del comercio ilícito de bienes.

Tabla 1: Ranking Comercio Transfronterizo

País/Región	Rank	Documentos para exportar (número)	Tiempo para exportar (días)	Costo de exportación (US\$ por contenedor)	Documentos para importar (número)	Tiempo para importar (días)	Costo de importación (US\$ por contenedor)
América Latina y el Caribe	..	6	17	\$1,283.00	7	19	\$1,676.00
Costa Rica	44	5	13	\$1,015.00	5	14	\$1,070.00
El Salvador	64	7	13	\$980.00	7	10	\$970.00
Guatemala	116	8	17	\$1,435.00	7	17	\$1,500.00
Honduras	84	5	12	\$1,345.00	7	16	\$1,500.00
Nicaragua	82	5	21	\$1,140.00	5	20	\$1,245.00

Fuente: Doing Business del Banco Mundial, 2014.

Los costos altos para comercializar, tanto en tiempos como en unidades monetarias, perjudican a los países, porque cada día adicional que un producto se retrasa hasta su despacho final, reduce el volumen comercializado en más del uno por ciento;

este valor es más crítico cuando se trata de productos agrícolas perecederos (Djankov, Freund, & Pham, 2010).

Uno de los problemas más sobresalientes en las aduanas, se identificó en la desmotivación de los funcionarios y colaboradores aduaneros, la cual redundó en incidencias negativas sobre las tareas operativas, agravando la situación del contrabando y la defraudación aduanera, componentes del comercio ilícito (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

3.01 Apuntes históricos sobre comercio ilícito en la época colonial

Sin la intención de justificar los escasos resultados en la prevención y lucha contra el comercio ilícito que afecta a los Estados y a diferentes sectores, resulta interesante repasar algunos hechos de la historia colonial centroamericana. Sin ser exhaustivos, estos apuntes coadyuvan a identificar explicaciones a pensamientos y formas de actuación que se evidencian en la actualidad, en cuanto a las actividades ilícitas. Así también, se repasan algunas decisiones de política pública que se tomaron en su momento y que resultan anecdóticas para el presente.

La defraudación aduanera y el contrabando son males endémicos del área centroamericana. La herencia evasora encuentra sus raíces en la época colonial, y por tanto, es el mismo antiguo mal que sólo ha ido adquiriendo nuevas connotaciones y está arraigado en los países, por ello, todos los esfuerzos para su erradicación y extirpación han devenido en proyectos insuficientes y frustrantes (Calavachi Cruz, 2002).

Francisco Rubino escribe sobre la materia: *durante la época colonial, las metrópolis intentaron controlar el comercio con sus colonias de forma monopolística sometiéndolo a fuertes cargas arancelarias. Ello alentó a otras potencias a burlar tales trabas introduciendo y sacando bienes al margen del control de las autoridades coloniales (Rubino, 1989).*

En un inicio, la piratería y el contrabando fueron el verdadero negocio de las colonias españolas, que pudieron haber sido un detonante del enriquecimiento de muchos criollos en estos territorios. La administración de las colonias hizo poco o nada para contrarrestar con autoridad el comercio ilícito durante los siglos XVI al XIX, con lo que contribuyó al debilitamiento de las instituciones comerciales, acompañado de un rechazo social a la función de las autoridades para regular el tráfico de mercancías. Tal fue el caso de la Casa de Contratación⁶ (Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996), institución creada para regular todo lo concerniente al tráfico de personas, mercancías y bienes entre la metrópoli y las colonias. Sus funciones fueron erosionadas por la corrupción, a partir de la falsificación de los registros de las mercaderías y el tonelaje de los buques, a la vez que existía un ingreso ilegal de las naves en puertos no establecidos en las rutas anunciadas.

⁶ Mediante real cédula, el 20 de enero de 1503, se creó en Sevilla la Casa de Contratación, organismo rector del comercio peninsular con las Indias. Toda mercancía procedente de las Indias debía pasar por el control de la institución y pagar el impuesto del 20% a la Corona.

Las colonias pasaron de un esquema de libre comercio a la *conquista burocrática* (Pietschmann & Ruiz Rivera, 1998).

El proceso de conquista y colonización española de América supuso para la Corona un esfuerzo organizativo y administrativo de grandes dimensiones que implicó el trasplante o la creación de nuevas instituciones que facilitarían el control político y económico de las Indias (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, 2007).

La división territorial instauró la Audiencia de Centroamérica como dependencia del virreinato de Nueva España, y en términos generales, era una entidad con funciones administrativas de carácter judicial, ejercidas por el Gobernador o por los oidores.

En la segunda mitad del siglo XVIII hubo reformas para mejorar el funcionamiento del sistema, que tenían como meta aumentar el influjo de dinero y mercancías hacia España. Para Centroamérica, estas reformas perseguían estimular el comercio, imponiendo aranceles más altos a las mercancías provenientes de otros territorios.

Haring describe el régimen tributario colonial en donde los impuestos se cobraron *en todo el continente, primero en especie y en el siglo XVIII se universalizó la práctica de recibirlo en dinero. Las cuotas, que variaron según la provincia, se establecieron mediante tasaciones y se revisaban periódicamente para garantizar que toda la población en edad de tributar cumpliera con esa obligación. En las últimas décadas del siglo XVIII, la responsabilidad recaudatoria recayó en los alcaldes ordinarios, quienes recibían el 5 por ciento del total recaudado* (Clarence, 1918).

Uno de los impuestos más importantes era la alcabala, el cual *era un impuesto de larga tradición en tierras castellanas. En las colonias se fijó en un dos por ciento y se aplicó a cualquier operación de compraventa. La ley mandaba que se cobrara alcabala de la primera y todas las demás ventas, trueques y cambios, así de las mercaderías que se llevaran de estos reinos a las Indias, como de las que en ellas hubiere, y se fabricaren y labraren, a razón de a dos por ciento en dinero de contado* (Porrúa, 1987).

De esta forma, la alcabala se convirtió en el principal impuesto que se importó a las colonias, afectando el comercio, teniendo en varias ocasiones una discriminación respecto del país de origen de la mercancía.

Otro impuesto de la época era el almojarifazgo⁷, el cual estaba relacionado con el funcionamiento de las aduanas en los puertos de las colonias. De acuerdo a Haring, *el almojarifazgo era un impuesto aduanero que empezó a cobrarse en 1543. Las mercaderías que salían de España se gravaban con un 2.5 por ciento. En los puertos de las Indias se cobraba el 5 por ciento sobre las importaciones. El porcentaje varió según las necesidades de la época. En el siglo XVIII, por ejemplo,*

⁷ Derecho que se pagaba por los géneros o mercaderías que salían del reino, por los que se introducían en este, o por aquellos con que se comerciaba de un puerto a otro dentro de España.

se abolió el almojarifazgo sobre el comercio europeo, aunque en el comercio intercolonial prevaleció la regla establecida en el siglo XVI (Haring, 1939). En el siglo XVIII se abolió este impuesto y en algunos casos se redujo en una considerable cantidad de artículos manufacturados en España o América. Se estableció un pago general del 3 por ciento, tanto en puertos españoles como americanos, aunque para los bienes de origen extranjero prevaleció el almojarifazgo del 12 por ciento (Haring, 1939).

3.012 Crecimiento y auge del contrabando en la época colonial

Desde el siglo XVI, el comercio de bienes a espaldas de las autoridades coloniales era una práctica común en el continente americano. La permeabilidad de las colonias españolas fue demostrada a través de la temprana internación de esclavos negros llevada a cabo por John Hawkins en la segunda mitad del siglo XVI, situación que provocó una práctica contrabandista común desde las islas del Caribe. Según sostiene Céspedes del Castillo, *el monopolio español cedió ante el esfuerzo de sus importantes adversarios europeos. A comienzos del siglo XVII son los extranjeros los principales beneficiarios del comercio de Indias en Sevilla; a través de testaferreros españoles, más del 90% del capital y utilidades del tráfico entre América y el puerto andaluz pertenecen a franceses, genoveses, holandeses, ingleses y alemanes. En 1686, las flotas españolas surtían sólo en una tercera parte a los mercados indios, que eran abastecidos en los restantes dos tercios por el contrabando (Céspedes del Castillo, 1983).*

Este comercio se extendió a todas las colonias españolas, alcanzando en el siglo XVIII su máximo esplendor. Dado su insuficiente desarrollo manufacturero, España tuvo que importar bienes elaborados por sus rivales para reexportarlos a América, recargados por los impuestos a estos productos. Los españoles y criollos desarrollaron un gusto por las mercancías extranjeras que prefirieron por sobre las españolas. Esta preferencia de consumo hizo más atractivo el comerciar directamente con los proveedores de mercancías que navegaban el Atlántico y el Caribe (León Zavala, 2014).

De esa manera, los puertos en el Atlántico comenzaron a ser un destino frecuentado por los pobladores de las colonias ya que el navegante-contrabandista ofrecía mejores precios que el comercio legal. Los extranjeros lograron involucrar en este contrabando desde los más humildes labradores y peones, hasta los más elevados oficiales gubernamentales y eclesiásticos. Una de las prácticas más comunes utilizadas por los contrabandistas fue la *arribada* (Berenger, 1985), en la que, esgrimiendo cualquier problema imprevisto (carenado de casco, rotura de velamen o extravío de la ruta), los navíos extranjeros anclaban por largos períodos en los puertos, para comercializar su carga. Los productos recibidos por los contrabandistas a cambio de sus servicios eran materias primas, como maderas nobles y plantas tintóreas, azúcar, tabaco, algodón, cacao y metales preciosos. Estas mercancías escapaban al control de las autoridades coloniales españolas, lo cual reducía la declaración de productividad de las tierras entregadas a los hacendarios. Las mercaderías más apreciadas provenientes del contrabando

eran los tejidos, bebidas alcohólicas, aceite, artículos de uso doméstico y bienes de producción, como herramientas, hierro y acero.

Host Pietschmann señala que la corrupción de los funcionarios se había generalizado y cuando intentos anteriores de reprimirla habían fracasado, en gran medida la corona empezó a participar en los negocios, mediante el beneficio de empleos de justicia y gobierno (Pietschman, 1995).

3.012 Real Orden sobre el contrabando de 1800

Distintas condiciones, derivadas de la libre asociación entre las flotas navieras del Atlántico y los criollos, permitieron el florecimiento del contrabando como una nueva forma de vida lejos de la supervisión y el control de la Corona española, siendo uno de los detonantes de los posteriores movimientos independentistas. Una mermada dependencia de la producción de la península ibérica, así como la nueva mentalidad burguesa de los criollos, quienes con mayor frecuencias practicaban el mercantilismo económico y la compra de favores políticos, impulsó a los rivales de España a buscar mayores réditos de las tierras colonizadas, fomentando la creación de nuevas rutas comerciales clandestinas, lo cual les permitía adueñarse de mayor cantidad de metales preciosos extraídos de las colonias.

Lo anterior llevó a los representantes de la Corona española en los distintos virreynatos a informar sobre el estado de situación que afectaba los primeros años del 1800, debido a las consecuencias negativas que tenía el contrabando en la recaudación de tributos y sostenibilidad económica de las representaciones españolas.

José Ignacio de Pombo da a conocer el origen y causas del contrabando, así como los daños que ocasiona a la Corona y las posibles medidas a tomar para combatirlo (de Pombo, 1800).

El autor menciona que la reducción de la producción industrial española y la escasez de mercancías para exportar hacia el continente (asociada al flujo de metales preciosos desde las colonias hacia el reino), incidió en que los precios de los productos se incrementaran, haciendo atractivo a los pobladores de las regiones costeras el comercio con las mercancías en los barcos provenientes de otros territorios.

Este comercio ilícito empezó a dañar las finanzas de las colonias, lo cual degeneró en reducción de las prebendas (monopolios y territorios) concedidas a los funcionarios de alto y mediano nivel, lo cual provocó que en un inicio, lo que buscó ser un combate directo al contrabando, se convirtiera en una fuente de corrupción y evasión de responsabilidades por parte de los funcionarios.

Para resolver esta situación, de Pombo realizó una petición directa a la Corona para que redoble esfuerzos, desligue del cargo a los responsables, y tome medidas concretas para no solo preservar la estabilidad económica de las colonias, sino

para proteger a los empresarios y comerciantes que se veían afectados por el contrabando.

El documento recoge una serie de recomendaciones que busca introducir rigideces mayores al comercio libre entre las colonias y España, así como la restricción de aceptar barcos extranjeros en los puertos del continente. También se consideran las medidas legales en contra de los funcionarios que han desprestigiado el cargo, habiendo sido parte de la falsificación de registros, documentos y declaraciones. Finalmente, se concluye aludiendo a la importancia de *la justicia, la conveniencia y la buena política* para lograr que este mal deje de ser una amenaza para la supervivencia del régimen y la prosperidad futura de los hacendados en las colonias.

Como respuesta a este informe, se decreta la Real Orden sobre el Contrabando de 1802, (de Pombo, Real Orden sobre el Contrabando, 1802) en la cual se establece *que siendo muy interesante el conocimiento radical del contrabando en el distrito de ese Consulado, se quieren saber las causas de que procede, y el modo de evitarlo o contenerlo. Ella supone un conocimiento de dicho fraude, de su consideración, atención, y de las dificultades para extinguirlo.*

La Real Orden lista ocho medidas concretas de observancia general en cada uno de los virreinos. Es importante mencionar que en la (Historia General de España y América, Tomo IX y Tomo XI, 1985) se listan estas acciones como uno de los detonantes que dieron origen al inconformismo de la población con el poder ejercido por España sobre el comercio libre de mercancías, y que comenzaron los movimientos que llevaron a los procesos de independencia en todo el continente.

Estas ocho medidas eran:

- 1ª Providencia: Separación de los empleados públicos involucrados en contrabando.
- 2ª Providencia: Reducción de derechos comerciales en favor de otros países.
- 3ª Providencia: Prohibición del comercio de esclavos de las colonias extranjeras.
- 4ª Providencia: Prohibición en el comercio de puerto a puerto de los efectos extranjeros.
- 5ª Providencia: Aumento de los guardacostas en los principales puertos.
- 6ª Providencia: Establecimiento de matrículas en los puertos habitados.
- 7ª Providencia: Prohibición de navegar en lastre sin justa causa.
- 8ª Providencia: Establecimiento de intendentes especiales para evitar el contrabando.

Sin ahondar en su contenido, estas providencias son una prueba de las acciones que se buscaron implementar para combatir el contrabando en las colonias españolas de América.

Adicional al tema de contrabando, no se puede dejar de lado el papel que tuvo la piratería en el desarrollo económico y político de las colonias españolas en América.

De acuerdo con Armando de Magdalena, *hay dos elementos que siempre se mencionan pero que en verdad es muy difícil dimensionar en cuanto al daño que le causaron a los intereses de España en esta parte del mundo: uno de estos elementos es la piratería y el otro el contrabando* (de Magdalena, 2012).

Manuel Lucena indica que el *pirata era el que robaba por cuenta propia en el mar o en sus zonas ribereñas, era un enemigo del comercio marítimo en general porque se mueve exclusivamente por su afán de lucro, sin discriminar ningún pabellón nacional* (Lucena Salmoral, 2005).

El corsario era un marino pagado por un Estado en guerra para causar pérdidas al comercio del enemigo. Aceptaba las leyes y usos de la guerra y ofrecía una fianza en señal de que respetaría las ordenanzas del rey. Este actor obtenía provecho de la actividad del contrabando, ya que, aunque su actividad finalizaba al terminarse el conflicto, los botines obtenidos en batalla se comerciaban con las colonias costeras.

Interesante de remarcar era el juego económico que se daba entre las mercancías que provenían de Europa, las mercancías que eran comisadas por los piratas y corsarios, y el tipo de bienes que ingresaban a las colonias españolas. Debido a que no había forma de registrar los términos de origen de las mercancías, los piratas fungían como comerciantes legales, ingresaban a las colonias de forma legal las mercaderías que obtenían de los saqueos a otros barcos, muchas veces bajo el título de procedencia de España, Portugal o Francia.

Dicha práctica no estaba relacionada con el contrabando, aunque en algún momento llegó a estarlo, sino que significaba el aprovechamiento de medidas comerciales particulares relacionadas con el cambio de procedencia del producto. La política de *captura de tesoros se complementaba con la de introducción de mercancías*. Antes de ser contrabandistas, los piratas fueron los primeros en alterar estándares de calidad o procedencia de las mercancías, al punto que se podría decir que era esta su principal actividad.

De Magdalena señala que el primer reto del pirata era ingresar a las colonias las mercaderías que obtenían del saqueo, aunque después identificaron la rentabilidad de evadir los controles establecidos en los puertos españoles. El mismo autor calculó que *un producto extranjero al ingresar en la península pagaba un 15% y un 7% al salir rumbo a América, ahí se le aplicaba el almojarifazgo, es decir un impuesto al comercio de Indias también del 7%, y por último 3% de alcabala en el puerto americano de ingreso. Todo eso equivalía al 33% más de lo pagado en el mercado negro* (de Magdalena, 2012).

Todo lo anterior muestra que el problema del contrabando y la defraudación aduanera es antiguo, y que las soluciones para resolver el problema no han cambiado mucho en el tiempo. Deberá reflexionarse sobre la viabilidad de que las mismas medidas que se propusieron hace más de dos siglos, tendrán algún resultado en el presente.

3.02 El valor del comercio ilícito en Centroamérica

El objetivo general del trabajo era realizar una evaluación para Centroamérica sobre la magnitud del comercio ilícito de mercancías y sus consecuencias, tanto entre los países del istmo como con sus principales socios comerciales. Realizar una descripción detallada del impacto que tiene este fenómeno en la recaudación tributaria de cada país y en la competitividad de los principales sectores productivos de cada una de las economías del istmo.

Para alcanzar este objetivo, se conformó un equipo de trabajo de los países participantes, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Este equipo tenía la función de recopilar y procesar la información solicitada.⁸

Reiterando que no hay consenso sobre una metodología que permita calcular el valor agregado e individual del comercio ilícito en la región centroamericana, se optó por utilizar la metodología de comparación de la actividad productiva, con el fin de realizar una estimación de las ventas potenciales por sector y las ventas reales; la diferencia entre ambas descontadas por el crecimiento del PIB desagregado por actividad económica, se atribuye a comercio ilícito. Hay que reconocer que este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.

Para aplicar la metodología arriba descrita, se elaboró y distribuyó un cuestionario base, con el fin de que los investigadores involucrados en el estudio recopilaran información estadística y documental de cada país. El objetivo era contar con la misma información para cada país, que permitiera su integración y comparación, y así aplicar la metodología seleccionada.

Además, se sugirió realizar entrevistas con funcionarios públicos y empresarios o gremios empresariales para obtener información cualitativa relevante. Las entrevistas con los miembros del empresariado tenían la relevancia para calcular la diferencia entre la estimación de las ventas potenciales por sector de las ventas reales. El determinante es identificar aquellos sectores que son más afectados por las actividades ilícitas del comercio ilícito. De igual importancia es el nivel de desagregación y actualización de los datos económicos de cada país provenientes de fuentes oficiales.

Con la información obtenida, se esperaba lograr la integración de los datos y realizar los cálculos derivados del uso de la metodología de comparación de la actividad productiva.

Durante los meses que duró la investigación, pudo constatar que se partió de una premisa equivocada, porque la disponibilidad de la información difiere de un país a otro, así como su calidad y desagregación. Esta situación debilitó la posibilidad de alcanzar los objetivos del trabajo. Adicionalmente, y a pesar del

⁸ Se tomaron como referencia los trabajos sobre comercio ilícito desarrollados en Guatemala por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA).

reconocimiento de autoridades públicas y de gremios empresariales sobre el problema que el comercio ilícito representa para los países y las economías, no se logró obtener la cooperación suficiente para acceder a la información solicitada de manera oportuna.⁹

Dichas circunstancias permiten realizar solo una aproximación muy general, de carácter descriptivo con algunos indicios sobre valores monetarios.

3.021 Contenido del cuestionario base

El cuestionario base se estructuró para alcanzar los objetivos específicos siguientes:

- 1) Perfilar la realidad comercial para el comercio de mercancías entre los países de Centroamérica y sus principales socios comerciales.
- 2) Analizar el comercio ilícito de mercancías en Centroamérica, tanto desde el punto de vista del contrabando como de la defraudación aduanera.
- 3) Estimar el efecto que el comercio ilícito de mercancías tiene en el sector formal de la economía de Centroamérica, entendido como la porción del mercado perdido o afectado para los sectores productivos, debido al ingreso, comercialización y uso de productos ilícitos a la región.
- 4) Cuantificar las pérdidas que el comercio ilícito de mercancías genera cada año a la recaudación tributaria de Centroamérica.
- 5) Mostrar el impacto y las consecuencias que tiene el contrabando y la defraudación aduanera en Centroamérica sobre la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico de los ciudadanos.

3.03 Resultados obtenidos

Tal como se señaló, los resultados del trabajo son insatisfactorios, ya sea por inconsistencia o inexistencia de la información estadística o por una escasa colaboración de las autoridades o gremios involucrados.

Sin embargo, algunos datos recabados son útiles para una descripción general del problema.

3.031 El comercio intrarregional centroamericano

El cuestionario base requería recolectar datos que permitan establecer las relaciones comerciales entre la región, en relación a terceros, así como determinar los principales productos que se comercializan.

Utilizando la base de datos consolidada de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), se determinó que las exportaciones totales de bienes de la región en 2013 fueron de US\$29,909.5 millones, mientras que exportaciones realizadas en el mercado intrarregional alcanzaron US\$8,586.2 millones y concentraron el 28.7% del total exportado por los países centroamericanos. Las

⁹ *Sobre Nicaragua no fue posible lograr información veraz y suficiente.*

importaciones totales de bienes fueron de US\$70,343.9 millones, y de ese total importado, el 13.8% provino del mercado intrarregional (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014).

Tabla 2. Exportaciones totales de Centroamérica
Millones de US\$ 2009-2013

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Total	
	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional
2009	8,533.9	1,515.1	2,920.8	1,498.1	4,998.6	2,010.2	2,362.0	560.8	1,393.1	459.8	821.9	93.9	21,030.3	6,137.8
2010	9,271.5	1,710.7	3,470.6	1,687.9	5,812.1	2,408.5	2,818.8	640.4	1,847.8	426.4	727.6	96.4	23,948.6	6,970.1
2011	10,219.3	1,977.6	4,239.6	2,014.6	7,061.5	2,814.4	3,959.8	832.2	2,280.9	461.2	785.2	101.3	28,546.3	8,201.4
2012	11,153.4	2,054.2	4,233.1	2,111.5	7,146.3	2,820.9	4,391.1	870.6	2,686.8	531.2	821.9	98.8	30,432.5	8,487.1
2013	11,354.2	2,051.8	4,332.9	2,140.5	6,973.0	2,784.9	3,952.8	987.7	2,452.8	529.9	843.9	91.4	29,909.5	8,586.2

Fuente: (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014)

Tabla 3. Importaciones totales de Centroamérica
Millones de US\$ 2009-2013

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Total	
	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional	Total	Intrarregional
2009	11,286.1	755.4	6,720.7	1,613.7	10,075.7	1,578.8	6,223.7	1,779.0	3,481.1	821.9	7,788.8	683.6	45,576.2	7,232.4
2010	13,440.5	877.9	7,802.6	1,756.2	12,030.9	1,748.1	7,127.7	1,290.2	4,190.8	908.2	9,145.3	729.2	53,737.8	7,309.9
2011	15,921.5	1,103.2	9,327.7	2,049.2	14,535.1	1,984.9	9,016.2	2,062.9	5,047.3	1,142.0	11,341.5	852.9	65,189.2	9,195.1
2012	17,021.5	1,220.8	9,540.9	1,870.3	14,873.1	2,054.8	9,385.3	2,192.3	6,026.2	1,246.2	12,633.2	967.6	69,480.2	9,551.9
2013	17,531.1	1,176.2	10,019.6	1,956.1	15,048.5	2,197.9	9,213.2	2,163.9	5,496.2	1,272.1	13,035.4	907.7	70,343.9	9,673.9

Fuente: (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014)

A continuación se ilustra los principales destinos de exportación e importación de productos a nivel de la región centroamericana, destacándose a los Estados Unidos de América como el principal socio comercial, seguido de la relación intrarregional, Europa, México y Colombia.

Tabla 4. Centroamérica: Exportaciones de bienes según destino

Destino	Millones de US\$				
	2009-2013				
	2009	2010	2011	2012	2013
Mercado intrarregional	6,137.8	6,970.1	8,201.4	8,487.1	8,586.2
Mercado extrarregional	14,892.5	16,978.5	20,344.9	21,945.4	21,323.4
Estados Unidos	6,724.5	7,654.7	9,067.4	9,991.4	9,481.2
Unión Europea	2,942.2	3,231.8	4,199.2	4,536.0	4,028.8
México	664.4	834.3	990.1	980.9	817.4
China	869.5	435.9	384.9	524.9	743.1
Canadá	274.2	567.8	791.9	765.5	716.4
Resto del mundo	3,417.7	4,254.1	4,911.3	5,146.7	5,536.5
Total	21,030.3	23,948.6	28,546.3	30,432.5	29,909.5

Fuente: (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014)

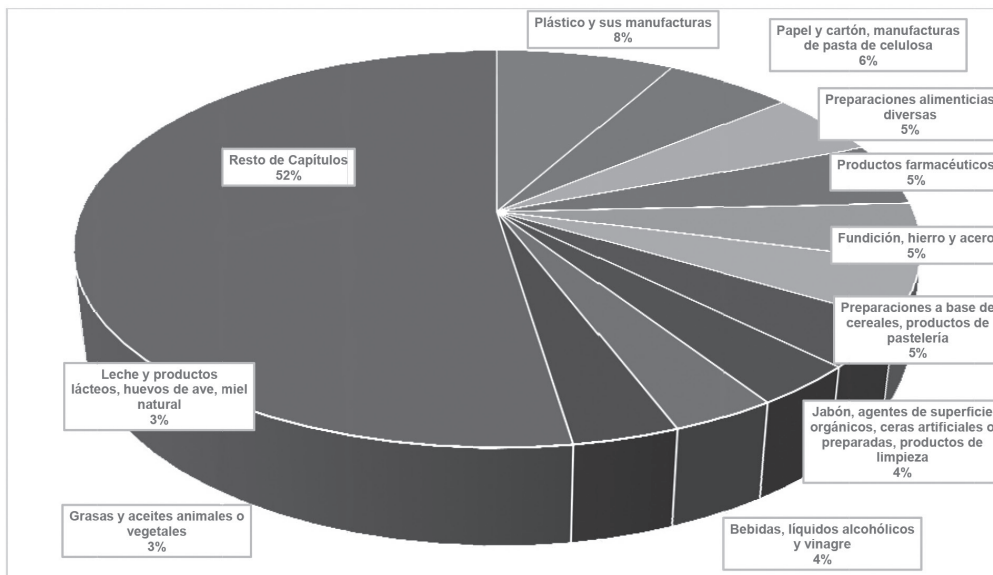
Tabla 5. Centroamérica: Importaciones de Bienes según procedencia

Destino	Millones de US\$				
	2009-2013				
	2009	2010	2011	2012	2013
Mercado intrarregional	7,232.4	7,309.9	9,195.1	9,551.9	9,673.9
Mercado extrarregional	38,343.9	46,427.9	55,994.1	59,928.3	60,670.0
Estados Unidos	16,104.0	19,884.1	25,001.1	25,857.8	26,381.1
China	2,280.4	3,625.3	4,174.9	4,724.1	5,387.9
Unión Europea	3,194.7	3,643.1	4,317.8	4,479.5	5,103.5
México	3,313.2	4,274.4	4,826.4	5,050.1	5,035.8
Colombia	1,145.2	1,445.6	2,001.5	1,882.7	1,937.9
Resto del mundo	12,306.3	13,555.3	15,672.5	17,934.1	16,823.7
Total	45,576.2	53,737.8	65,189.2	69,480.2	70,343.9

Fuente: (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014)

El principal grupo de productos comercializados a nivel intrarregional corresponde al plástico y sus manufacturas con un 8.1%.

Gráfica 3: Centroamérica: Exportaciones intrarregionales de bienes según capítulo arancelario



Fuente: (Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA, 2014)

En cuanto a la relación intrarregional de cada uno de los países del istmo se puede destacar lo siguiente:

Guatemala: los principales mercados del istmo, receptores de productos guatemaltecos son: El Salvador (37.6%), Honduras (27%), Nicaragua (14.9%),

Costa Rica (13.2%) y Panamá (7.2%). Dentro de la canasta de productos de mayor volumen exportado están los medicamentos, grasas y aceites, energía eléctrica, materiales plásticos y manufacturas.

El Salvador: el principal destino de las exportaciones salvadoreñas son Honduras (38%), Guatemala (34.9%), Nicaragua (15.6%) y Costa Rica (11%). Mientras que los productos que más exporta son los materiales textiles y manufacturas, alimentos, plásticos, papel y cartón, químicos y productos metálicos.

Honduras: sus compradores en orden de importancia son El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, destacando los productos de metales y manufacturas, los jabones y el aceite de palma.

Nicaragua: los principales socios comerciales son El Salvador (36%), Honduras (25%), Costa Rica (24%), Guatemala (11%) y Panamá; principalmente les vende carne bovina, quesos, textiles, frijoles y leche en polvo.

Costa Rica: las relaciones comerciales con sus socios regionales las encabeza Panamá, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras, a los que les vende principalmente preparaciones alimenticias, cables eléctricos, salsas y preparaciones, medicamentos, artículos de plásticos para envasado y productos de panadería.

Panamá: este país mantiene una relación comercial en su orden con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala; principalmente vende productos alimenticios.

Una constante en el análisis de las relaciones comerciales intrarregionales las resume la Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada de Panamá (CONEP), Elisa Suárez, quien señala: *nosotros nos pasamos 10 días con la misma mercancía circulando por las fronteras centroamericanas, así no se puede hacer negocios con nadie* (Moreno, 2015).

En consonancia con la aseveración anterior, los análisis realizados sobre el transporte automotor de carga en la región evidencian que su precaria situación, no solo encarece el traslado de productos, limita la relación comercial, sino también incide en favorecer el comercio ilícito. El transporte automotor de carga es estratégico para la región, porque no se cuenta con transporte ferroviario regional y el volumen actual hace inviable el transporte marítimo.

El transporte automotor de carga afronta múltiples retos, tal como una legislación nacional y regional que no se aplica (variadas medidas de protección nacional), alta ineficiencia de los sistemas privados de transporte y significativos atrasos en los nodos logísticos –carga, inspección y descarga- en puertos fronterizos.

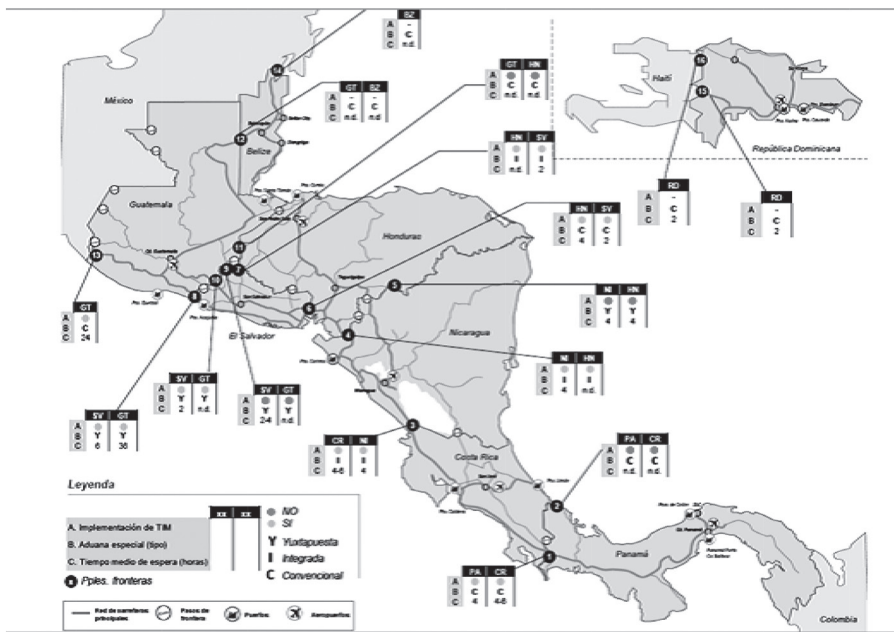
Los principales puertos fronterizos con cruces terrestres que deberían ser de atención prioritaria por parte de las autoridades en toda la región son:

1. Panamá-Costa Rica: Paso Canoas
2. Costa Rica-Nicaragua: Peñas Blancas
3. Nicaragua-Honduras: Guasaule y Las Manos
4. Honduras-El Salvador: El Poy y El Amatillo
5. Honduras-Guatemala: El Florido
6. Guatemala-El Salvador: Pedro Alvarado-La Hachadura
7. Guatemala-México: Tecún Umán

Destaca que en varios de estos puertos fronterizos se encuentran también los puntos de mayor conflictividad fronteriza por el contrabando y la defraudación aduanera, por lo que su atención no sólo impactaría en la facilitación del comercio, sino también en la prevención del comercio ilícito.

La manera de atender el problema que estos nodos logísticos representan, es por medio de una gestión aduanera integral, tal como ha sido propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por medio de varios estudios sobre la materia (Guerrero & Abad, 2013).

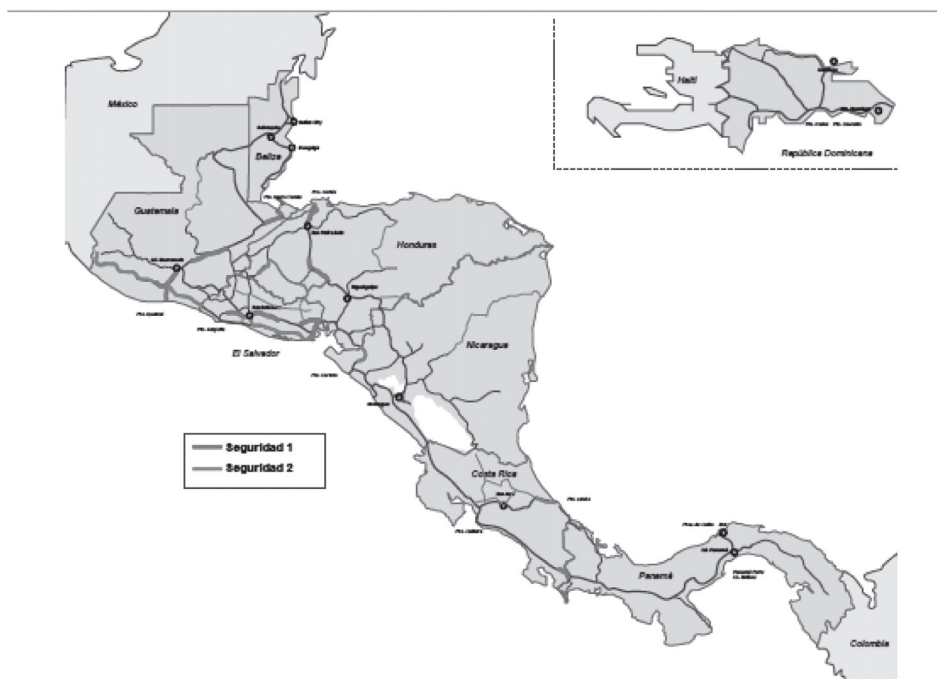
Mapa 1. Características de la gestión aduanera en los principales cruces fronterizos



Fuente: Página 22 (Guerrero & Abad, 2013).

La seguridad en carreteras es otro factor que incide en el comercio intrarregional. En la región se constatan varios tramos carreteros en donde ocurren robos, saqueos, secuestros y otros hechos delictivos que afectan el transporte de carga, en adición a los costos por tonelada métrica transportada.

Mapa 2: Tramos inseguros en la red carretera centroamericana



Fuente: Página 19 (Guerrero & Abad, 2013)

3.031 Marco legal para actuar

La región cuenta con todo un marco legal para poder actuar contra el comercio ilícito y su prevención. A nivel regional se pueden identificar los instrumentos legales siguientes:

Fundamento Legal	Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera
------------------	---

- (1) Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Suscrito el 13 de diciembre de 1960, es el instrumento jurídico que establece el Mercado Común Centroamericano (MCCA), conformado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, a partir del perfeccionamiento de una zona de libre comercio y la adopción de un arancel centroamericano uniforme. Asimismo, los países se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios.

Fundamento Legal	Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera
<p>(2) Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA (Protocolo de Tegucigalpa)</p>	<p>Suscrito el 13 de diciembre de 1991 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Mediante este protocolo se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como el marco institucional de la región, integrado por los estados miembros originales de ODECA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), incorporando a Panamá como Estado Miembro. En diciembre del año 2000, el gobierno de Belice se adhiere al SICA en calidad de Estado Miembro y en diciembre del 2003 lo hace República Dominicana en calidad de Estado Asociado.</p>
<p>(3) Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).</p>	<p>Suscrito el 29 de octubre de 1993, establece y consolida el Subsistema de Integración Económica, adaptándolo al nuevo marco institucional del SICA y a las necesidades actuales de los países de la región. Mediante este instrumento los Estados Parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana, cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región.</p>
<p>(4) Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.</p>	<p>Suscrito en la ciudad de Guatemala, el 14 y el 27 de diciembre de 1984. Por medio de este Convenio se establece un nuevo Régimen Arancelario y Aduanero centroamericano para responder a las necesidades de la reactivación y reestructuración del proceso de integración económica, así como a las de su desarrollo económico y social.</p>
<p>(5) Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios.</p>	<p>Suscrito por los Presidentes de Centroamérica en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador el 24 de marzo de 2002. Modificado por el Protocolo del 22 de febrero de 2007 y el Protocolo del 27 de julio de 2011. Disciplinas o sectores incluidos en el Tratado: a) Inversiones. b) Comercio trans-fronterizo. c) Servicios profesionales. d) Telecomunicaciones. e) Servicios financieros. f) Entrada temporal de personas de negocios</p>

Fundamento Legal

Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera

- (6) Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías.

Fue aprobado mediante Resolución No. 156-2006 (COMIECO-EX) y el Anexo de Reglas de Origen Específicas, fue actualizado mediante resolución No. 268-2011 (COMIECO-LXI).

- (7) Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio.

Se actualizó por medio de la Resolución No. 193-2007 (COMIECO-LIV). Desarrolla las disposiciones de los Acuerdos de la OMC relativos al dumping y las subvenciones, del Protocolo de Guatemala y del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Establece los procedimientos y medidas que deben aplicarse en los casos de prácticas desleales de comercio, tanto en las relaciones comerciales con terceros países como a lo interno de la región centroamericana; y regula la imposición de derechos antidumping o derechos compensatorios.

- (8) Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre.

Aprobado mediante la Resolución 65-2001 COMIECO. El objetivo de este instrumento es facilitar, armonizar y simplificar los procedimientos utilizados en las operaciones de tránsito aduanero internacional, efectuados por vía terrestre para las mercancías procedentes u originarias de los países signatarios y de terceros países, siempre y cuando la operación de tránsito se inicie en un Estado Parte y concluya en otro Estado Parte. Este Reglamento se aplica también en el tránsito de mercancías con Panamá.

- (9) Procedimiento para la Revisión, Análisis y Solución de Barreras no Arancelarias en el Comercio Intrarregional Centroamericano

Aprobado mediante el Acuerdo No. 01-2011 (COMIECO-LX). Este acuerdo incorpora los requisitos y procedimientos para la eliminación efectiva de los obstáculos no arancelarios en el comercio intrarregional.

- (10) Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA).

Con fecha 25 de abril de 2008 el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) emitió la Resolución No. 223-2008 (COMIECO-XLIX) mediante la cual se aprueba la modificación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA). Este

Fundamento Legal	Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera
	<p>instrumento tiene por objeto establecer la legislación aduanera básica de los países de la región conforme a los requerimientos del MCCA y de los instrumentos regionales de la integración. Su ámbito de aplicación es el territorio aduanero, sus normas son aplicables a toda persona, mercancía y medio de transporte que cruce los límites del territorio aduanero de los Estados Parte.</p>
<p>(11) Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.</p>	<p>Suscrito en la ciudad de Guatemala el 12 de diciembre de 2007, por los representantes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.</p>
<p>(12) Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala.</p>	<p>Los Estados Contratantes acuerdan constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad a la circulación de bienes y prestación de servicios asociados al comercio de bienes, independientemente del origen de los mismos, previa nacionalización en cualquiera de los Estados Contratantes de los bienes provenientes de terceros países.</p>
<p>(13) Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala.</p>	<p>El Convenio tiene por objeto establecer el marco jurídico que permita a los Estados Contratantes, conformar de manera congruente con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, suscrito el 12 de diciembre de 2007 y, en general, de los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana, una Unión Aduanera entre sus territorios, mediante la constitución de un territorio aduanero único y el establecimiento de una institucionalidad que implemente gradual y progresivamente las medidas necesarias para perfeccionar la constitución de la Unión Aduanera.</p>
<p>(14) Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los Territorios de la República de Honduras y la República de Guatemala.</p>	<p>Los Estados Contratantes acuerdan constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad a la circulación de bienes y prestación de servicios asociados al comercio de bienes, independientemente del origen de los mismos, previa nacionalización en cualquiera de los Estados Contratantes de los bienes provenientes de terceros países.</p>

Fundamento Legal	Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera
(15) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus 3 protocolos.	Mediante la Convención se busca la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, mediante el intercambio de información, políticas conjuntas de detección, prevención y combate de la delincuencia organizada. Regula la vigilancia de movimiento de bienes de contrabando.
(16) Convención Interamericana contra la Corrupción.	Crea políticas conjuntas de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción.
(17) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	Crea mecanismos y estrategias transnacionales para la prevención y combate a la corrupción. Hace énfasis en el combate a la corrupción de funcionarios e instituciones públicas.
(18) Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).	Regula los siguientes temas: Administración Aduanera y Facilitación del Comercio, Tránsito Internacional Mesoamericano (TIM), Procedimiento único automatizado, Reducción de tiempos en frontera, Trazabilidad para mejorar el control, Ventanilla Única, Armonización de procesos reduce costos de operación, Información cruzada de diversas fuentes, Seguridad en la Línea Fronteriza, Reducción de ilícitos, Evita desvíos de tráfico, Seguridad regional en el comercio, Operador Económico, Autorizado (OEA), Control y seguridad en la cadena logística, Formalidad y cumplimiento, Beneficios a operadores
(19) Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.	Destacan los siguientes temas: Cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia asociada. Cooperación en la lucha contra el blanqueo de dinero y la delincuencia asociada. Cooperación en materia de migración. Grupo de Aduanas y Facilitación del Comercio. Protocolo de Asistencia Mutua en Aduanas, que permitirá el intercambio de información con los países europeos, mejores controles aduaneros, combatir el fraude aduanero y proteger así el interés fiscal de cada país.

Fundamento Legal	Relación con el Control y Combate al Contrabando y la Defraudación Aduanera
(20) Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.	Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo Sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Como se puede determinar del listado anterior, el marco legal es amplio y suficiente para dar una atención prioritaria al tema del comercio ilícito, pero lo que hace falta es voluntad política para su aplicación efectiva.

3.032 Comercio ilícito en Guatemala

Para el caso de Guatemala hay dos estimaciones del comercio ilícito que son parte de una línea de investigación que la Asociación de Investigación y Estudios Sociales inició en 2012.

La primera estimación fue realizada por dos instituciones de la RED, ASIES y FUNDESA, con el objetivo central de determinar las implicaciones económicas, institucionales y políticas de la defraudación aduanera y el contrabando para Guatemala. Con ese fin se eligió el método de comparación de la actividad productiva. Esta estimación utiliza las ventas potenciales por sector y las ventas reales y la diferencia encontrada menos el crecimiento del PIB se atribuye a comercio ilícito. Sin embargo, hay que recordar que el método no hace diferencia entre contrabando y defraudación aduanera (Benavides, Gutowski, & Rayo, 2013).

Para contar con las bases de estimación se consideró la estructura productiva del país, desagregada en las principales actividades productivas, sin incluir los rubros relacionados con la intermediación financiera, el alquiler de vivienda y la administración pública y defensa, porque no tienen una relación directa con el comercio de mercancías en y hacia el país de destino.

Asimismo se combinó la información estadística con entrevistas a los principales actores, entre ellos el Intendente de Aduanas, representantes de distintas cámaras, empresas y asociaciones gremiales, productores y actores involucrados en los sectores económicos de Guatemala. Con esta información se procedió a elaborar una estimación de los escenarios para el porcentaje del mercado de cada sector que es cubierto por el contrabando y/o el fraude aduanero. Por último, se estimó el

valor del segmento del mercado de cada sector que es cubierto por el tráfico ilegal de mercancías, definiendo tres escenarios: probable, favorable y desfavorable, los cuales se contrastan con el Producto Interno Bruto de cada año.

Según la estimación del escenario más probable, el valor final supera los Q14,000 millones (equivalente al 3.6% del PIB) de mercancías que ingresan de forma ilegal a Guatemala a través del contrabando y la defraudación aduanera.

Tabla 6: Valor monetario del comercio ilícito de mercancías en Guatemala, 2012
Cifras en millones de GTQ

Sectores Productivos	Escenario Probable	Valor Estimado	Escenario Favorable	Valor Estimado	Escenario Desfavorable	Valor Estimado
• Alimentos Procesados	2.0%	Q 432.86	1.0%	Q 216.43	3.0%	Q 649.29
• Avícola	15.0%	Q1,180.53	12.0%	Q 944.43	18.0%	Q1,416.64
• Azúcar	1.8%	Q 92.08	1.5%	Q 76.73	2.0%	Q 102.31
• Bebidas	13.0%	Q 562.72	8.0%	Q 346.29	18.0%	Q 779.15
• Comercio General	8.5%	Q3,650.29	7.0%	Q3,006.12	10.0%	Q4,294.45
• Cigarrillos (subsector)	14.0%	Q 165.27	12.0%	Q 141.66	16.0%	Q 188.89
• Vehículos (sub-sector)	4.9%	Q 520.62	4.5%	Q 478.12	5.5%	Q 584.36
• Combustibles	16.0%	Q2,820.69	12.0%	Q2,115.52	20.0%	Q3,525.86
• Construcción	0.4%	Q 72.41	0.3%	Q 54.30	0.5%	Q 90.51
• Farmacéuticos y Laboratorios	14.0%	Q1,046.74	10.0%	Q 747.67	18.0%	Q ,345.81
• Forestal, Muebles, Papel y Hule	4.0%	Q 362.03	3.0%	Q 271.52	5.0%	Q 452.54
• Ganadería	5.5%	Q 497.79	5.0%	Q 452.54	6.0%	Q 543.05
• Granos Básicos	25.0%	Q 983.78	20.0%	Q 787.02	30.0%	Q1,180.53
• Textil, Confecciones y Calzado	17.5%	Q1,790.48	15.0%	Q1,534.70	20.0%	Q2,046.26
Estimación total:		Q14,178.3		Q11,173.1		Q 17,199.7
Porcentaje del PIB:		3.60%		2.84%		4.37%

Nota: Benavides, J., Gutowski, M., & Rayo, M. (2013).

En el informe de la segunda estimación se consideró la información del Sistema de Cuentas Nacionales que calcula el Banco de Guatemala, y se utilizaron tres metodologías para establecer la aproximación más completa.

La primera se refiere a la base del valor agregado en la producción nacional por producto y en este caso se consideró que el valor del comercio ilícito era equivalente al 1.5% del PIB. Es decir que sobre la misma base se estima que un equivalente de Q5,972.4 millones se comercializa de forma ilícita.

La segunda metodología se realiza sobre la base del valor de las importaciones por producto, obteniendo un monto de Q5,008.0 millones para el año 2012, equivalente a 1.3% del PIB.

El tercer método se realiza sobre el valor del consumo fijo por producto, cuyo valor ascendió a Q13,414.4 millones, equivalente al 3.4% del PIB. Esta es la metodología que mejor refleja los efectos del comercio ilícito, por cuanto incluye tanto los

valores de la producción nacional como de las importaciones. Ambos rubros son afectados por la competencia desleal que representa el comercio ilícito (contrabando y defraudación aduanera), por lo que una estimación basada solo en el valor de la producción nacional o solo en el valor de las importaciones sería parcial.

Es necesario aclarar que estas estimaciones consideran el porcentaje de mercado de cada producto afectado por el comercio ilegal, a partir de las entrevistas realizadas. A falta de criterios estándar para la determinación de estas magnitudes, las aproximaciones más usadas son las encuestas y entrevistas o grupos focales con funcionarios de aduanas y empresarios de cada ramo (como en el caso de Perú presentado en este informe). En el caso de Guatemala, ASIES y FUNDESA se basaron en entrevistas con empresarios de cada ramo para cuantificar estos porcentajes.

Dichas estimaciones subrayan una importante advertencia, en el sentido de que la correcta interpretación de los valores es fundamental para la objetividad del análisis de los resultados.

La estimación del rango del valor monetario para el comercio ilícito ya permite contar con un punto de partida de la magnitud del problema. Asimismo, el porcentaje en relación al Producto Interno Bruto deberá leerse como la magnitud del mercado que es cubierto por actividades ilícitas, y que, de no existir, podría ser cubierto por los sectores productivos del país sin afectar el precio de los productos y manteniendo la misma calidad, que son adquiridos indistintamente por los consumidores.

Tabla 7: Comercio ilícito sobre la base del valor del consumo final de cada producto, 2012, Cifras en millones de GTQ

Productos	Consumo final	Productos específicos	Porcentajes de comercio ilícito	Estimación de comercio ilícito
Cereales	9,664.4	Maíz y arroz	25.0	2,416.1
Otros productos animales	4,894.5	Huevos y pollo	15.0	734.2
Productos de panadería	25,873.2	Pan	2.0	517.5
Azúcar	6,045.0	Azúcar	2.0	120.9
Macarrones, fideos y productos farináceos análogos	1,500.7	Pastas	2.0	30.0
Productos lácteos	7,986.4	Leche	5.5	439.3
Productos alimenticios	7,600.8	Abarrotes	8.5	646.1
Bebidas alcohólicas	4,097.3	Licores	13.0	532.6
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	6,529.3	Bebidas	13.0	848.8
Productos del tabaco	1,922.7	Cigarrillos	14.0	269.2
Fibras textiles, productos textiles y prendas de vestir	14,962.4	Vestuario	17.5	2,618.4
Cuero y productos de cuero; calzado	5,867.3	Calzado	17.5	1,026.8
Pasta de papel, papel y productos de papel; impresos y artículos análogos	3,284.7	Papel	4.0	131.4
Productos de petróleo refinado; combustibles	7,920.6	Combustibles	16.0	1,267.3
Productos químicos	12,963.3	Medicamentos	14.0	1,814.9
TOTAL	121,112.6		11.1	13,413.4
PIB NOMINAL	394,723.0			394,723.0
PORCENTAJE DEL PIB	30.7			3.4

Fuente: Coyoy, Erick; García, Claudia & Rayo, Mariano (2014).

3.033 Aspectos generales del comercio ilícito en el resto de países

Las estimaciones sobre comercio ilícito de Guatemala son recientes y están siendo un punto de partida para una serie de investigaciones y estimaciones del tema. Este no es el caso del resto de países de la región, pues no se cuenta hasta la fecha, con estimaciones puntuales del fenómeno.

Se observa que hay un débil compromiso de las autoridades de la región en el tema. Principalmente las autoridades aduaneras son las que deben ocuparse de las prácticas ilegales que se evidencian en los pasos fronterizos. Sin embargo, estas entidades no cuentan con información estadística, investigaciones, o algún dato que pueda contribuir a la estimación de las mismas. Reconocen el problema, pero pocas acciones concretas se identifican.

Se hace necesario entonces que exista compromiso institucional que permita no solo contar con la información idónea para las estimaciones, sino también se requiere de investigaciones conjuntas con las instituciones de gobierno que puedan dar un panorama de lo que sucede en la región.

Recientemente se anunció el proceso de unión aduanera centroamericana en los países del Triángulo Norte, lo que hace necesario contar con controles especializados en actividades ilícitas, pero esto no es posible si los países involucrados no cuentan con estimaciones al respecto.

Se espera que a partir del año 2016, en los países de Guatemala, Honduras y El Salvador estén eliminados los puntos fronterizos y se facilite el comercio, lo cual se traduciría en una unión aduanera (Gamarro, 2015). De manera concreta, se espera que los pasos fronterizos entre Guatemala y Honduras se modernicen, y el proceso de Unión Aduanera entre ambos países sea una realidad.

Es evidente que en la región sí hay legislación y normas que pueden ser la base para atender el problema, pero no existen instituciones dedicadas específicamente al combate del contrabando y la defraudación aduanera —estas son las prácticas más comunes y las menos complejas de combatir—, no existen unidades dentro de las instituciones aduaneras orientadas al estudio de estos fenómenos, no hay metodologías aceptadas ni un mandato explícito por parte de las autoridades para que se atienda esta problemática.

En general las aduanas tienen la función de facilitar el comercio, pero también generan información, recaudan al fisco y controlan el tráfico de mercancías. Sin embargo, estas razones no han sido suficientes para que las autoridades centroamericanas adquieran el compromiso de iniciar con investigaciones sobre el tema.

Las características geográficas de la región centroamericana hacen que el fenómeno del comercio ilícito sea mayor. Se observa pues que existen rasgos comunes que definen a la región y al fenómeno.

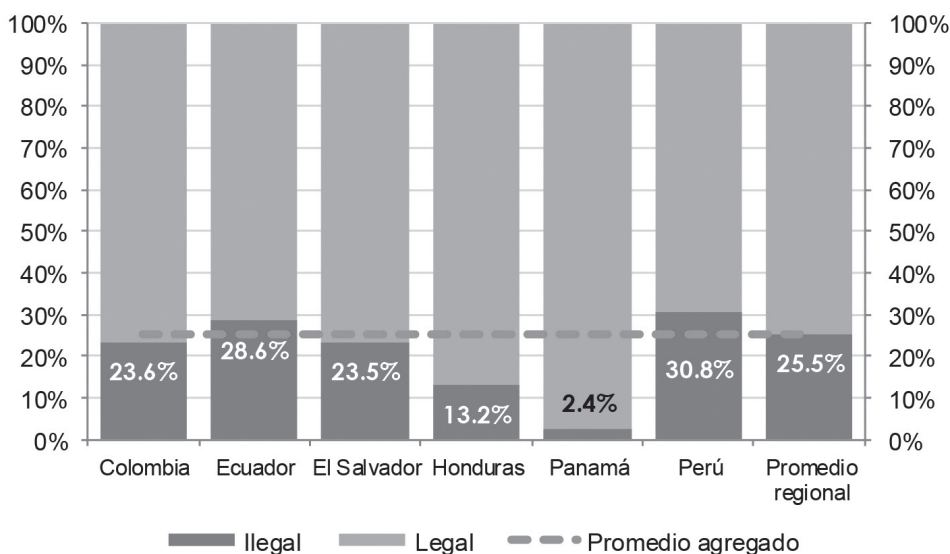
La debilidad de las instituciones es un factor primordial para combatir el comercio ilícito. Mientras no exista un marco regulatorio y sancionatorio, general y de aplicación uniforme a lo largo de la región, es probable que el fenómeno continúe dándose de la misma forma.

Las aduanas en general han tratado de implementar sistemas modernos para la revisión y control de furgones y mercancías, sin embargo, en todas existe el denominador común de la corrupción, por lo que por mucho que se invierta en este tipo de equipos aún hay tareas pendientes en el tema institucional.

En cuanto a cifras sobre estos hechos ilegales, es escaso o nulo lo que se puede obtener. Como se mencionó con anterioridad, no existe compromiso por parte de las instituciones oficiales para proporcionar la información, investigar y contar con el apoyo de las entidades oficiales en alianza con tanques de pensamiento que puedan realizar estimaciones periódicas.

En algunos países se han realizado estimaciones puntuales de algunos productos. Según información de la Euromonitor International, la participación de alcohol ilegal en el mercado de El Salvador, es del 23.5% (Euromonitor International, 2010).

Gráfica 4: Participación de alcohol ilegal en países de América Latina



Fuente: Tomado de Euromonitor International, 2010.

Honduras también enfrenta la falta de información oficial para medir la dimensión del fenómeno, solamente hay estimaciones independientes. Por ejemplo, el Instituto Hondureño de Café (IHCAFE) estimó que de la cosecha de 2013-2014, unos setecientos mil a un millón de quintales de café se pierden por contrabando y defraudación fiscal hacia otros países centroamericanos, en especial a Nicaragua y Guatemala (Espinoza, 2014).

Otro caso se identifica en el caso del trasiego de medicinas sin control entre Nicaragua y Costa Rica. Debido a que Nicaragua tiene un sistema altamente subsidiado para mantener bajos los precios de los medicamentos, las personas de Costa Rica se trasladan a ese país para comprar los productos medicinales, para luego venderlos en su país, sin ningún control sanitario, poniendo en riesgo la salud de las personas y familias.

El factor precio también incide en el contrabando de combustibles, como se ha establecido en el trasiego ilegal de combustibles y otros productos derivados de petróleo entre México y Guatemala. De igual manera, el contrabando de cigarrillos se incrementa cuando hay una amplia disparidad entre los precios internos y externos de este producto.

Entre los diferentes efectos que el comercio ilegal causa a la región, el más evidente es la pérdida económica que se genera, principalmente por la distorsión al mercado de bienes y la pérdida de ingresos tributarios.

El contrabando abarca una serie de diversos productos alimenticios, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, combustible, productos farmacéuticos, incluso bienes naturales, es decir, flora y fauna de la región es negociada a lo largo de las fronteras.

Aunque las prácticas ilegales han evolucionado en diferentes modalidades, incluso han abarcado el tema de economía criminal, estas prácticas son similares a lo largo de la región. Esto hace necesario que se implementen prácticas de facilitación pero también de control a ciertas actividades pero no de forma independiente sino de forma íntegra.

3.04 Flujos financieros ilícitos de la región 2003-2012

La organización Global Financial Integrity (GFI) publicó en diciembre del año 2014, los resultados de sus estimaciones sobre los flujos financieros ilícitos para los países de la región centroamericana en el período 2003-2012, utilizando la metodología Gross Excluding Reversals (GER) (Kar & Spanjers, 2014).

Los datos que se leen en la tabla 4 representan el flujo transfronterizo de dinero obtenido, transferido o utilizado de manera ilegal. Los flujos financieros ilícitos incluyen la transferencia de dinero ganado por actividades ilegales como la corrupción, *el contrabando*, actividades criminales, y evasión de impuestos.

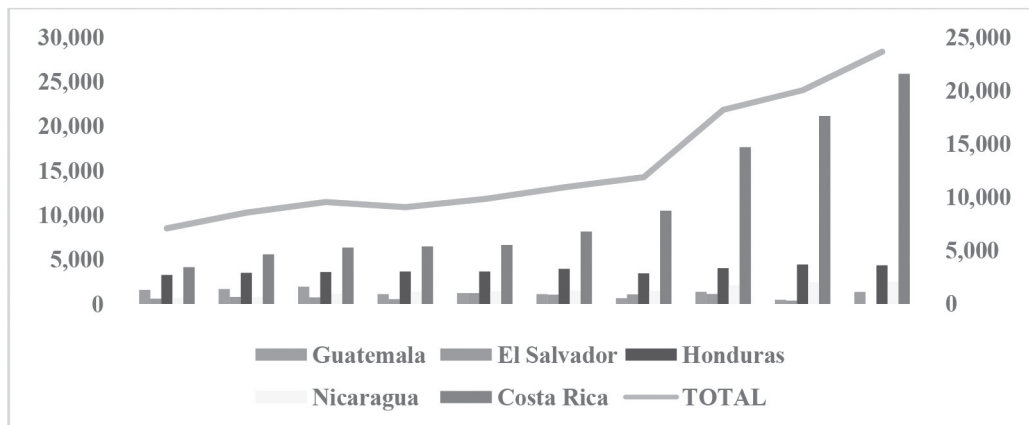
Tabla8. Flujo transfronterizo de actividades ilegales (GER), millones US\$, 2003-2012

Pais	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	Promedio
Guatemala	1,316	1,400	1,623	911	1,020	920	545	1,139	394	1,134	10,402	1,040
El Salvador	499	657	615	446	1,022	878	908	932	319	0	6,276	628
Honduras	2,722	2,920	2,985	3,031	3,041	3,294	2,870	3,355	3,701	3,623	31,543	3,154
Nicaragua	525	649	957	1,120	1,174	1,264	1,198	1,730	2,008	2,059	12,683	1,268
Costa Rica	3,440	4,640	5,274	5,378	5,539	6,773	8,734	14,685	17,613	21,553	93,628	9,363
TOTAL	8,502	10,266	11,454	10,886	11,796	13,129	14,255	21,841	24,035	28,369	154,532	15,453

Fuente: (Kar & Spanjers, 2014)

Destaca que Costa Rica registra el mayor flujo del período con casi 94 mil millones de dólares, seguido de Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador, respectivamente. El total del flujo financiero alcanzó, para el período 2003-2012, US\$ 154.5 mil millones, cifra que es superior al PIB acumulado de las cinco naciones, para el año 2012.

Gráfica 5: Flujo transfronterizo de actividades ilegales



4 Conclusiones

Centroamérica ha sido afectada, desde su época colonial, por el contrabando, la defraudación aduanera, la piratería y el comercio ilícito, y no obstante los esfuerzos emprendidos en contra de esas actividades ilícitas, los impactos negativos persisten. Se puede aseverar que el comercio ilícito se ha incrementado, y que ahora se entrelaza con otros hechos ilícitos como lo son el narcotráfico, el lavado de dinero, las extorsiones y la corrupción.

Quienes se involucran en una o varias de estas actividades ilegales, han acumulado grandes fortunas y con ellas, han incrementado su incidencia social y política.

La región centroamericana enfrenta de forma similar los problemas del comercio ilícito, en los que inciden factores como instituciones débiles, escala de valores alterada por la búsqueda del dinero fácil y compleja situación social, donde la pobreza obliga a las personas a buscar una forma de agenciarse de recursos ante la escasez de oportunidades. Sin embargo, a pesar de los efectos que conllevan estas actividades ilícitas, el tema ha sido investigado escasa o nulamente por parte de los países de la región. Siendo Guatemala el único que ha empezado, de manera sistemática e integral, a realizar algunas estimaciones al respecto.

No existe consenso internacional respecto a cuál sería la metodología idónea para calcular el valor monetario del comercio ilícito y en el proceso se han realizado varios intentos, los cuales son utilizados como referentes. Lo que sí es cierto es que cada país debe adoptar la metodología adecuada, considerando la disponibilidad de información con la que se cuente o bien, hacer uso de varios métodos a la vez, que permitan contar con información más certera. Varios organismos internacionales han generado propuestas y manuales para sistematizar la creación de bases de datos que sirvan para cuantificar la economía no registrada y el comercio ilícito. Sin embargo, dada la naturaleza de estas actividades, su carácter ilegal, es complicado rastrear y estimar la magnitud de este fenómeno.

Aunque existen diferentes metodologías para la aproximación del comercio ilícito, la mayoría propone estimaciones indirectas. Es importante contar con estimaciones a nivel de Centroamérica que permitan formular políticas públicas regionales para atacar el fenómeno en conjunto. La mejor opción es combinar las metodologías existentes.

Cabe observar que para abordar la problemática, no existe un compromiso a nivel regional por parte de las autoridades de cada país para sumar esfuerzos concretos. En los países analizados, la legislación está orientada al combate del contrabando y la defraudación aduanera, pero su efectividad y resultados son escasos. Sin embargo, los instrumentos regionales de la integración y la unión aduanera, así como los acuerdos con los Estados Unidos de América y la Unión Europea, pueden ser muy útiles para las acciones concretas en contra del comercio ilícito.

Para el año 2012 el comercio ilícito representó el 3.4% del PIB de Guatemala. Entre los productos que se ven mayormente afectados se pueden mencionar el maíz, arroz, huevos, leche, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, combustible, medicamentos, entre otros.

Aparte de Guatemala, el resto de países no cuenta con estimación de la magnitud del comercio. De forma aislada se han hecho algunos cálculos como la pérdida por tala de árboles, contrabando de cajetillas de cigarrillos, bebidas, café, combustibles o medicamentos, entre otros productos. Empero, los efectos son los mismos para todos los países, entre los que se pueden mencionar la reducción de ingresos tributarios, aumento de la actividad económica informal, competencia desleal, entre otros.

La tolerancia o aceptación hacia el consumo de bienes producto del comercio ilícito en los países de la región, es un hecho innegable extendido. Por ejemplo, en Costa Rica, el 35% de la población admite haber comprado un producto del contrabando.

Si bien es cierto que las instituciones de gobierno encargadas de la administración de las aduanas son los principales instrumentos en el combate a la defraudación y el contrabando, también se debe contar con el involucramiento de otras entidades de apoyo que coadyuven a implementar la legislación orientada a combatir estas prácticas ilegales.

5 Recomendaciones

Contar con un análisis del comercio ilícito en Centroamérica resulta valioso, en primer lugar porque no hay un estudio similar, y por lo tanto puede considerarse el punto de partida en el estudio del planteamiento de políticas públicas orientadas a la reducción y prevención de las actividades ilícitas del contrabando y la defraudación aduanera.

El análisis de la estimación del comercio ilícito en Centroamérica, uno de los problemas que más están afectando la región, debería considerarse una prioridad dado que actualmente se están discutiendo mecanismos para la facilitación del paso en las aduanas de Honduras, El Salvador y Guatemala.

La región debe apuntar a la integración como bloque económico, con el propósito de ser más competitiva en términos comerciales, pero también para tomar decisiones en conjunto, a fin de fortalecer sus instituciones, en este caso las aduanas y puntos fronterizos. El uso de procedimientos uniformes a lo largo de Centroamérica facilita el tránsito de mercancías y en consecuencia puede hacer eficiente el uso de sus recursos y combatir las prácticas ilegales.

Los convenios de cooperación entre los países de Centroamérica son imprescindibles para fortalecer los procedimientos que se aplican en las aduanas en temas de valoración de mercancías, cobro de impuestos, verificación de mercancías, entre otros aspectos. En este sentido, tiene que recuperarse todo el potencial que en materia de prevención y combate del comercio ilícito se encuentra ya en acuerdos, tratados y convenios regionales. En cuanto al marco regulatorio y sancionatorio derivado del proceso de integración, debe también alinearse a lo largo de la región, con el fin de desmotivar fuertemente este tipo de prácticas ilegales. El refuerzo de controles y verificación en las aduanas es importante, pero utilizando equipo moderno que facilite el comercio y no que lo atrase.

Es necesario entender el comercio ilícito para planificar políticas públicas orientadas a combatirlo. En el marco de la Unión Aduanera, debe establecerse una política regional alineada contra el comercio ilícito.

Los países se caracterizan por ser de recursos escasos, por lo que en parte explica la falta de atención al problema. Es importante que exista financiamiento y acceso

a la información, para realizar estudios regionales que permitan tomar decisiones con información veraz.

La política regional de competencia, la cual se encuentra en proceso de formulación derivada del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, puede ser un importante estímulo para disminuir los incentivos que provocan el comercio ilícito.

Igualmente, conforme avance el nivel de profundización de la integración regional, se tendrá que atender el tema de los precios y el subsidio a productos sensibles, en el marco de un proceso de libertad comercial, porque las fuertes disparidades entre países han sido un incentivo al comercio ilícito.

Es importante dar a conocer este tipo de investigaciones y estimaciones, sobre todo los efectos que las prácticas ilegales tienen sobre la economía y la sociedad para crear conciencia en los ciudadanos de lo perjudicial que es aceptar este tipo de actividades en la sociedad. Esto con el fin de evitar que se fomente el consumo de este tipo de artículos.

Debe promoverse la actualización de las metodologías de cálculo de las cuentas nacionales de cada país, incluyendo el cálculo de la economía no observada.

Referencias Bibliográficas

- Allen, E. (2009). International Tax and Investment Center. Obtenido de El comercio ilícito de productos de tabaco y cómo hacerle frente : <http://www.iticnet.org/images/AIT/Spanish-FirstEd-TheIllicitTradeinTobaccoProductsandHowtoTackleIt.pdf>
- ASIES / FUNDESA. (2013). Análisis de la defraudación aduanera y el contrabando en Guatemala. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Asociación Nacional de la Empresa Privada. (23 de junio de 2014). XIV Edición del Encuentro Nacional de la Empresa Privada ENADE 2014. Encuesta ENADE revela factores que limitan inversión y frenan competitividad. San Salvador, San Salvador, Salvador: ENADE.
- Banco Mundial. (2014). Comercio Transfronterizo. Recuperado el julio de 2014, de Banco Mundial: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- Banco Mundial. (2014). Comercio Transfronterizo. Obtenido de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- Barahona, J., & Romero, E. (1997). Implicaciones técnicas, financieras y legales de la concesión de un corredor vial centroamericano. INCAE. CLACDS.
- Benavides, J., Gutowski, M., & Rayo, M. (2013). Análisis de la Defraudación Aduanera y el Contrabando en Guatemala. Guatemala: ASIES y FUNDESA.
- Berenger, J. (1985). Corsarios, bucaneros y colonizadores (Vol. XXI). Madrid: Salvat.
- Calavachi Cruz, R. (agosto de 2002). Los delitos aduaneros. El Contrabando. Iuris Dicto.
- CentralAmericaData.com. (5 de noviembre de 2012). El contrabando en la economía de Guatemala. Obtenido de CentralAmericaData.com: http://www.centralamericadata.com/es/article/home/El_contrabando_en_la_economia_de_Guatemala
- Céspedes del Castillo, G. (1983). América Hispánica 1492-1898 (Vol. VI). Labor.
- Clarence, H. H. (1918). La Real Hacienda en el régimen colonial de España. *The American Historical Review*, 779 a 796. Obtenido de <http://admin.banrepultural.org/sites/default/files/85717/brblaa604718.pdf>
- Costa Rican-American Chamber of Commerce AMCHAM. (2012). Sobre contrabando y comercio ilícito en Costa Rica. Obtenido de http://www.amcham.co.cr/documentos_privados/1321_sobrecontrabando.pdf
- Coyoy, E., García, C., & Rayo, M. (2014). Revisión metodológica y segunda estimación del comercio ilícito en la República de Guatemala. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- de Magdalena, A. (2012). El Bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812 y

- algunas insistencias que impiden comprender la historia. Buenos Aires: Acercádonos. Obtenido de <http://armandodemagdalen.com.ar/textos/ebdlcdd1yaiqiclh.pdf>
- de Pombo, J. I. (1800). Informe del Real Tribunal del Consulado de Cartagena de Indias al Sr. Virrey del reino sobre el origen y causas del contrabando, sus perjuicios, los medios de evitarlo, y de descubrir los fraudes. Cartagena de Indias. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/comcontr/comer1.htm>
- de Pombo, J. I. (1802). Real Orden sobre el Contrabando. Cartagena de Indias. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/node/20181>
- Dera, Y. (22 de mayo de 2014). Entrevista sobre estimación del Comercio Ilícito. (L. Red, Entrevistador)
- Diario La Tribuna. (5 de febrero de 2015). En seis meses unión aduanera con Guatemala. Tegucigalpa, Tegucigalpa, Honduras.
- Diarioweb Centroamérica. (6 de enero de 2014). Diarioweb Centroamérica. Recuperado el 17 de febrero de 2015, de Por evasión se pierden L12 mil millones al año en Honduras: <http://www.diariowebcentroamerica.com/economia-y-turismo/por-evasion-se-pierden-l12-mil-millones-al-ano-en-honduras/>
- Djankov, S., Freund, C., & Pham, C. (febrero de 2010). Trading on Time. The Review of Economics and Statistics, Vol 92, 166-173.
- Espinoza, J. A. (7 de febrero de 2014). La Prensa. Recuperado el 16 de febrero de 2014, de El contrabando de café: <http://www.laprensa.hn/opinion/editorial/458658-98/el-contrabando-de-cafe>
- Euromonitor International. (14 de abril de 2010). Alcohol ilegal en seis países de América Latina. Recuperado el 24 de febrero de 2015, de Euromonitor: <http://www.euromonitor.com/medialibrary/PDF/140410SABMillerAIPPTLatAm.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2013). Evaluación independiente de mitad de período. Obtenido de <https://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2014/captacs-vii.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2014). IMF e-Library Data. Obtenido de <http://elibrary-data.imf.org/DataExplorer.aspx>
- Foro Europa Ciudadana. (2 de septiembre de 2013). Obtenido de <http://www.europaciudadana.org/tercer-informe-de-foro-europa-ciudadana-comercio-ilicito-en-la-union-europea/>
- Gagne, D. (30 de enero de 2015). Las 5 fronteras más peligrosas de Latinoamérica. Obtenido de <http://es.insightcrime.org/analisis/fronteras-mas-peligrosas-latinoamerica>
- Gamarro, U. (24 de febrero de 2015). Países agilizarán unión aduanera. Prensa Libre, pág. 28.
- Gestión, E. d. (20 de mayo de 2014). Entrevista sobre comercio ilícito. (L. Red, Entrevistador) Honduras.
- Guerrero, P., & Abad, J. (2013). Transporte automotor de carga en Belice, Centroamérica y República Dominicana: Análisis de desempeño y

- recomendaciones de política. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Haring, C. H. (1939). Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos. Fondo de Cultura Económica.
- Historia General de España y América, Tomo IX y Tomo XI. (1985). Madrid: Rialp.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI. (2007). Historia de la Tributación en Guatemala. Guatemala. Obtenido de <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/ICEFI-HTG-VERSION-FINAL-131207.pdf>
- Kar, D., & Spanjers, J. (2014). Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012. Global Financial Integrity.
- LaRed. (s.i. de 2014). Entrevista comercio ilícito consultores de La Red en Honduras. (L. Red, Entrevistador)
- León Zavala, J. (2014). Historia documental del derecho mexicano. Obtenido de <http://www.moderna1.ih.csic.es/FEHM/anexos/HISTORIA%20DOCUMENTAL%20DEL%20D%20M%202014groppe.pdf>
- Lucena Salmoral, M. (2005). Piratas, Corsarios, Bucaneros y Filibusteros. Madrid: Síntesis.
- Moreno, E. (febrero-marzo de 2015). El socio más rezagado. *El Economista*, 55-56.
- Naim, M. (2005). Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1776752>
- Ordoñez, M. (20 de mayo de 2014). Entrevista sobre el contrabando de café en Honduras. (L. Red, Entrevistador)
- Organización Mundial de Aduanas OMA. (2014). World Trade Organization. Recuperado el 2014, de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm
- Organización Mundial de la Salud OMS. (2013). Recuperado el 2014, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80881/1/9789243505244_spa.pdf
- Pietschman, H. (1995). Anuario de la historia del Estado, la economía y la sociedad de América Latina. Köln-Weimar-Wien.
- Pietschmann, H., & Ruiz Rivera, J. (1998). Encomiendas, Indios y Cuadernos de Historia Españoles. Muenster: Muenster: AHILA.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (1996). La América Española Colonial. (P. U. Chile, Editor) Recuperado el 2014, de http://www7.uc.cl/sw_educ/historia/america/html/1_1_1.html
- Porrúa, M. A. (1987). Recopilación de las leyes de los reinos de las Indias, 1681. México.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2013). Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo. San José, Costa Rica, Costa Rica: PEN. Obtenido de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/ESTADISTICAS%20DE%20CENTROAMERICA%202013.pdf

- Red, L. (diciembre de 2014). Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica. (L. Red, Entrevistador)
- Rubino, F. (1989). El contrabando en la Colonización Española. *Revista Digital de Historia y Ciencias Sociales*.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA. (2014). Informe Anual de Comercio Exterior de Centroamérica 2014. (S. d. Centroamericana, Ed.) 22.
- Sistema de Naciones Unidas. (2008). Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Obtenido de <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>
- Sistema de Naciones Unidas Guatemala. (2009). La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala. Obtenido de http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1612
- Stewart, N. (2014). Comercio ilícito y su impacto en el crecimiento económico. Obtenido de <http://www.amcham.co.cr/newsletters/201405/stewart.pdf>
- Superintendencia de Administración Tributaria. (26 de febrero de 2015). Documento de Unión Aduanera. Obtenido de Superintendencia de Administración Tributaria: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/35-uniduanera/66-documento-de-union-aduanera.html>
- United Nations Economic Commission for Europe. (2008). Non-Observed Economy in national accounts. New York and Geneva: United Nations. Obtenido de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/NOE2008.pdf>
- Varela, G. (24 de julio de 2014). *El Financiero*.
- Vela Meléndez, L. (2011). Universidad de Alicante. (G. I. Latina, Ed.) Recuperado el 3 de febrero de 2015, de El contrabando y sus rutas en América Latina y el Perú: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando-tabaco.pdf?noCache=1354883302412>
- Whittembury Esparza, J. (2006). El comercio no registrado y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en los países de la comunidad andina. Código de acción. Lima, Perú.
- Whittembury Esparza, J. (2006). Las zonas francas y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en los países andinos de la comunidad andina. Comunidad Andina , XIV Reunión de expertos gubernamentales en estadísticas de comercio exterior de bienes. Lima: Comunidad Andina, Unión Europea.

Cuestionario Base

Cuestionario a consultores de laRED para recopilación de información
Contrabando y Defraudación Aduanera en Centroamérica:
Antecedentes y Magnitud del comercio ilícito de mercancías en la región

El objetivo general del estudio es hacer una evaluación para Centroamérica sobre la magnitud del comercio ilícito de mercancías en la región y sus consecuencias, tanto entre los países del istmo como con sus principales socios comerciales, haciendo una descripción detallada del impacto que tiene este fenómeno en la recaudación tributaria de cada país y en la competitividad de los principales sectores productivos de la economía.

Describa la estructura de la recaudación tributaria de su país para los últimos cinco (5) años, dando las cifras en dólares a precios corrientes de cada año (2009-2013).

Identifique los principales sectores productivos de su país, señalando su aporte porcentual a la producción nacional (% del Producto Interno Bruto –PIB- medido por el origen de la producción). Como nota aclaratoria, se solicita una desagregación más detallada que la clasificación regular del PIB por actividad económica.

Mencione los principales destinos de las exportaciones de su país, así como los principales orígenes de las importaciones, expresando las cifras en dólares a precios corrientes de cada año. Especificar las cifras para cada uno de los países de Centroamérica y el Caribe, así como para los principales socios comerciales (al menos USA, México, Canadá, China, Unión Europea, Asia y Sudamérica).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Perfilar la realidad comercial para el comercio de mercancías entre los países de Centroamérica y sus principales socios comerciales.
 - 1.1 Describa la Balanza Comercial de su país, utilizando como referencia los datos publicados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana –SIECA- (<http://estadisticas.sieca.int>) y por el Consejo Monetario Centroamericano (<http://www.secmca.org>) para los tres (3) últimos años disponibles (datos en volumen - TM - y en valor), indicando los países de Centroamérica y principales socios comerciales.
 - 1.2 A nivel de sección (SA-2007), describa y analice el valor y el volumen de las importaciones y exportaciones de su país para los últimos tres (3) años (2011-2013).

- 1.3 Identifique y analice las 25 partidas arancelarias (6 dígitos) que mayor valor representan en las importaciones y exportaciones de su país.
- 1.4 Identifique y analice las 25 partidas arancelarias (6 dígitos) que mayor volumen representan en las importaciones y exportaciones de su país.
2. Analizar el comercio ilícito de mercancías en Centroamérica, tanto desde el punto de vista del contrabando como de la defraudación aduanera.¹⁰
 - 2.1 ¿Existe evidencia sobre el contrabando en su país? Incluir evidencia (numérica, documental y otras) que respalde su respuesta, mencionando los principales sectores y productos afectados.
 - 2.2 ¿Existe evidencia sobre la defraudación aduanera en su país? Incluir evidencia (numérica, documental y otras) que respalde su respuesta, mencionando los principales sectores y productos afectados.
 - 2.3 ¿Existe alguna institución a cargo del control aduanero o sobre el comercio de mercancías en su país? ¿Es una entidad dentro del Estado o es una entidad independiente? Describa y analice su institucionalidad y efectividad en el control aduanero.
 - 2.4 Realice una evaluación general del sistema aduanero en su país, describiendo la estructura organizacional, legislación y actores (públicos y privados, nacionales y extranjeros) involucrados.
 - 2.5 ¿Qué otros actores juegan un papel importante en la prevención y el combate del comercio ilícito de mercancías en su país?
 - 2.6 ¿Qué otra legislación ordinaria existe en su país para la prevención y combate del comercio ilícito de mercancías en su país?
3. Estimar el efecto que el comercio ilícito de mercancías tiene en el sector formal de la economía de Centroamérica, entendido como la porción del mercado perdido o afectado para los sectores productivos debido al ingreso, comercialización y uso de productos ilícitos a la región.
 - 3.1 Identifique para cada sector productivo de su país los principales productos afectados por el contrabando y la defraudación aduanera.
 - 3.2 Estime la porción del mercado que cada sector productivo de la economía de su país pierde cada año debido al comercio ilícito de

¹⁰ Organización Mundial de Aduanas – OMA –: el control aduanero se define como todas aquellas “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la Aduana”. La OMA especifica fraude aduanero como “cualquier infracción o delito contra estatutos o disposiciones regulatorias en que la aduana sea responsable de asegurar su cumplimiento: (1) Evadir o intentar evadir el pago de derechos-aranceles-impuestos al flujo de mercancías, (2) Evadir o intentar evadir cualquier prohibición o restricción a que estén sujetas las mercancías, (3) Recibir o intentar recibir cualquier reembolso, subsidio u otro desembolso al cual no se tiene derecho legítimo, y (4) Obtener o intentar obtener en forma ilícita algún beneficio que perjudique los principios y las prácticas de competencia leal de negocios”.

mercancías. Con esta información, calcule la pérdida para la economía formal de su país debido al contrabando y la defraudación aduanera (cifras anuales en dólares, por sector) ¹¹

- 3.3 ¿Puede hacerse una distinción entre qué porcentaje de este valor corresponde al contrabando y qué porcentaje corresponde a defraudación aduanera?
4. Cuantificar las pérdidas que el comercio ilícito de mercancías genera cada año a la recaudación tributaria de Centroamérica.
 - 4.1 ¿Qué tributos e ingresos tributarios se ven afectados por el comercio ilícito de mercancías?
 - 4.2 ¿Cuál es la magnitud de recursos que pierde el Gobierno de su país debido al comercio ilícito de mercancías? Estimación en valor US\$ y % del PIB.
 - 4.3 Explicar la metodología empleada para realizar las estimaciones anteriores en su país, identificando los supuestos detrás del cálculo, así como las omisiones que podrían estarse dando debido a la disponibilidad de información.
5. Impacto y consecuencias que tiene el Contrabando y la Defraudación Aduanera en Centroamérica sobre la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico de los ciudadanos.
 - 5.1 ¿Cuál ha sido la postura de las instituciones de Gobierno sobre el contrabando y la defraudación aduanera en su país?
 - 5.2 ¿Ha habido un incremento o una reducción del fenómeno en la última década en su país? Mostrar evidencia que justifique su respuesta.
 - 5.3 Realizar un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de su país sobre las condiciones estructurales que atañen el combate del comercio ilícito de mercancías.
 - 5.4 Identificar las implicaciones económicas, sociales, políticas e institucionales del comercio ilícito de mercancías en su país.
 - 5.5 ¿Cuál es la postura y percepción que tiene la población de su país sobre el fenómeno del comercio ilícito de mercancías? Mostrar evidencia que sustente su respuesta.
 - 5.6 ¿Qué consideraciones éticas hay en su país sobre el comercio ilícito de mercancías?

¹¹ *Método de comparación de la actividad productiva: esta metodología utiliza como referencia una estimación del diferencial entre las ventas esperadas por sector y las ventas reales a final del año descontadas por el crecimiento del PIB desagregado por actividad económica. Este método no hace diferenciación entre el contrabando y la defraudación aduanera.*



SMUGGLING AND CUSTOMS FRAUD IN CENTRAL AMERICA

5

POLICY
PAPER

laRED



Konrad
Adenauer
Stiftung



**SMUGGLING AND
CUSTOMS FRAUD IN
CENTRAL AMERICA**

5

la **REID**



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

February 2015

Konrad Adenauer Foundation
Central American Network of Think Tanks and Advocacy –laRED-
April, 2015
Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-566-11-8

The contents of this study do not necessarily express the opinion of the Konrad Adenauer Foundation or of the institutions that form the Central American Network of Think Tanks and Advocacy.

Its partial or total reproduction is permitted, as long as the source is cited.

Responsible Editors

Annette Schwarzbauer
Eduardo Stein
Mariano Rayo

Editorial Coordination

Virginia Barrios Fuentes

Interior Design and Layout

Editorial Kamar

English Translation

Susan Robinson Tellez

Printing

Editorial Kamar

800 copies

ACRONYMS

ACI	Central American Imports Tariff
ASIES	Association for Research and Social Studies
CACM	Central American Common Market
CAUCA	Unified Central American Customs Code
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
FUNDE	National Development Fund
FUNDESA	Foundation for the Development of Guatemala
FUNIDES ment	Nicaraguan Foundation for Economic and Social Develop-
FUNPADEM	Foundation for Peace and Democracy
FUSADES ment	Salvadorian Foundation for Economic and Social Develop-
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
IMF	International Monetary Fund
INCAE	Central American Institute for Business Administration
INTERPOL	International Criminal Police Organization
ISIC	International Standard Industrial Classification
IaRED	Central American Think Tank and Advocacy Center
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
RECAUCA	Implementing Regulations for CAUCA
SAC	Central American Tariff System
SIECA	Secretariat for Central American Economic Integration
SNA	System of National Accounts
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
VAT	Value Added Tax
WB	World Bank
WCO	World Customs Organization
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Content

Introduction	7
Executive summary	9
1. Illicit trade, smuggling and customs fraud	11
1.01 What is smuggling.....	11
1.02 Other illicit trade crimes	12
2. Methods for estimating illicit trade	15
2.01 Other methods for determining the cost of illicit trade.....	20
3. Regional illicit trade	23
3.01 Historical notes on illicit trade during the colonial period	26
3.012 Boom in smuggling during the colonial period	28
3.012 Royal decree against smuggling in	29
3.02 The cost of illicit trade in central america.....	32
3.021 Content of base questionnaire	33
3.03 Results	33
3.031 Intraregional trade in Central America	33
3.031 Legal framework for enforcement	38
3.032 Illicit trade in Guatemala	43
3.033 General aspects of illicit trade in the rest of the countries	45
3.04 Illicit financial flows for the region 2003-2012	48
4. Conclusions	49
5. Recommendations	51
Bibliography	53
Base questionnaire	57

Introduction

This study on smuggling and customs fraud in Central America differs somewhat from previous regional studies undertaken by the Central American Think Tank and Advocacy Network (IaRED) in that it dovetails with the activities aimed at investigating organized crime and its operations in the region to better understand the criminal activity of money laundering and subsequently, the mechanisms for preventing, detecting, and sanctioning corruption.

The reason for this approach is based on both the intrinsic difficulty of obtaining trustworthy data as well as the extensive and diverse nature of smuggling and fraud. These practices are not only linked to classic criminal networks, but are also quite varied and have been deeply rooted in the culture of the region since colonial times. In light of the undeniably commercial vocation of the region's population – also recognized in Pre-Hispanic times – these criminal practices have reached quotidian levels and are not only found in the dynamics of informal economy, but also in the prevalence of unscrupulous conduct, such as buying and consuming smuggled products, thereby effectively curtailing tax revenue.

In effect, as with other previous IaRED studies (money laundering or mechanisms for the prevention, detection, and sanction of corruption), this investigation *faced enormous difficulties in obtaining reliable information as well as comparable data in each of the countries.*

On the one hand, because of the criminal nature of smuggling and fraud, and the various surreptitious and illegal operations they entail, information is almost never available for academic researchers. Accessing this type of information is oftentimes impossible, *since tax evaders or smugglers do not distinguish between the academic pursuit of objective data for the impersonal and objective analysis of the evolution of national trends or other situations and the search for information on behalf of public tax collection entities and customs offices, or even criminal investigation by the Attorney General's Office.* Ultimately, tax evaders and smugglers try to protect themselves against leaks or from anyone accessing information about their criminal activities, since there is always a risk that, even though the investigations are purely academic in nature, the data could be used in a criminal investigation. Therefore, much of the data is inferential.

It is necessary to point out that once again we have found *vast disparity in terms of each country's current legislation, as well as in the ways in which different institutions report data related to smuggling activities and fiscal fraud*. There are various reasons for this, such as porous borders between adjoining territories and few formal border posts compared to the hundreds of blind spots through which an enormous amount of merchandise is allegedly transported, from eggs and cereals to fuel and fine liquor, not to mention weapons, drugs, and human trafficking. In some countries, this merchandise is later sold openly on public markets and in all social sectors through extensive informal trade networks that evade any type of fiscal accountability.

Likewise, reference must certainly be made to the peculiar cultural milieu of Central America, so deeply rooted in our colonial history - and perhaps dating back to Pre-Hispanic times- which has affected the day-to-day behavior of many people, leading them to believe that consuming smuggled goods is not wrong and does not steal away resources from the public sector which could be used to provide basic services. A great number of unscrupulous people weave a tangled web of moral justifications in their attempts to save money and survive in economically precarious conditions (more so in some countries than others) and point to the frequent and much-publicized incidents of unpunished public corruption as justification for their actions.

All this is related to tax evasion and the notorious justification of "I don't have to pay taxes because they will just get stolen", but it goes beyond that. A broader and more inclusive view is needed to find the relation that the technical aspects of customs fraud and the fiscal effects of smuggling have, not only with the erosion of resources needed to strengthen education, health, infrastructure, and social security, and the negative impact on honest small, medium, and large enterprises, but also with the pressure that poverty and abject poverty exert on the population, the difficulty of understanding and accepting public policies that clash with the public imaginary, and with the offensive symptoms of public corruption.

This study attempts to not only provide elements instrumental for this analysis and for drafting public policies and efficient, comprehensible, and believable measures, but also to provide a broader historical perspective. Therefore, it includes historical background on the colonial reality in which many of the roots of what we are experiencing today are entwined.

Annette Schwarzbauer
Konrad Adenauer Foundation
Representative in
Guatemala and Honduras

Eduardo Stein
Coordinador de laRED

Executive Summary

Illicit trade encompasses a number of criminal activities, such as smuggling, customs fraud, piracy, corruption, passive bribery, and many others, all of which have an increasingly negative impact on societies and countries around the world.

The Central American region has not managed to escape the pernicious effects of these highly lucrative illicit activities, which are the source of other criminal activities, such as drug trafficking, illegal trade in weapons, and illegal human trafficking. The evidence found shows how this is no longer just a local phenomenon, but now a regional and cross-border one.

The people and groups that participate in illicit trade make so much income that their impressive purchasing power has become an incentive to store up riches, expand their turf, and exert ever more political power. This feeds into another equally worrying sociological phenomenon – society’s acceptance and tolerance, particularly in border areas, of many of the activities derived from illicit trade, such as viewing buying and selling smuggled products as perfectly normal, or idealizing the lifestyles of those who participate in these activities.

Notwithstanding the above, a scientific and systematic study of illicit trade in the region is practically non-existent because there has been no international consensus on which methodologies are capable of providing accurate analysis instruments. Additionally, the small amount of information and data generated by public authorities and affected economic sectors do not provide sufficient raw material for independent investigations. Without this data, it is very difficult to formulate public policies aimed at reducing or eradicating illicit trade flows.

This research attempted to establish a calculation basis to quantify the value of illicit trade in the countries in the region, using various papers on this topic published in Guatemala as reference material, but the lack of data or inconsistency thereof, as well as the lack of collaboration with researchers on behalf of the authorities, and poor methodological development did not allow all the expected results to be reached.

However, the research did highlight the fact that illicit trade is deeply rooted in Central American history, particularly the colonial period. It is interesting to see how at the beginning of the nineteenth century, public policy decisions were similar or identical to those taken today to address smuggling and customs fraud.

If the calculations made for Guatemala in 2013 and 2014 are used as reference for the rest of the Central American countries, the volume of illicit trade in the region falls somewhere between 3.4 and 4.0% of the GDP (US\$5,880billion).

An analysis of illicit trade in Central America would be very useful because there are no similar studies published and this could be a starting point for public policies geared towards reducing and preventing illicit smuggling and customs fraud activities.

The region should aim at achieving integration as an economic block in order to be more commercially competitive, but also to be able to make joint decisions in order to strengthen their institutions, in this case specifically customs and border crossings. The use of standardized procedures throughout Central America would facilitate the transit of merchandise and would subsequently ensure a more efficient use of resources to combat illegal practices.

Cooperation agreements between the countries of Central America are imperative for strengthening customs procedures for appraising merchandise, collecting taxes, and inspecting merchandise, among other things. In this regard, all the potential material related to preventing and combating illicit trade should be recovered from existing agreements, treaties, and regional conventions. All regulatory frameworks and sanctions under the integration process should be harmonized throughout the region in order to strongly discourage this type of illegal practices. Strengthening customs verification procedures and controls is important, while at the same time taking care to use modern equipment that will facilitate rather than hinder trade.

The regional policy on competitiveness, which is currently being drafted as a product of the Association Agreement with the European Union, may help reduce incentives to participate in illicit trade.

Similarly, as regional integration progresses, the subject of prices and subsidies for sensitive products will have to be addressed in the framework of a free trade process, because the significant differences between countries are an incentive for illicit trade.

It is important that this type of research and assessments be made known, particularly with regard to the effect illegal practices have on the economy and society, so as to raise awareness about how harmful it is for society to accept this type of activities and discourage the consumption of these articles.

National accounts calculation methods for each country should be updated, including the calculation of non-observed economy.

1 Illicit trade, smuggling, and customs fraud

Illicit trade encompasses a number of activities, such as smuggling, fraud, customs fraud, counterfeiting, and piracy, all of which have one common denominator: they are all activities that overstep intellectual and industrial property rights, which are no more than expressions of freedom of enterprise and the free development of legal status, property rights, and the protection of the same, and are fundamental rights that permeate, color, and modulate all regulations in this ambit, and which should be sufficiently protected and safeguarded. In the eighties, weapons trade, drug and human trafficking, trade in stolen ideas (counterfeiting and piracy) and money laundering began to gain unforeseen power and impressive political clout in a more globalized world. (Ciudadana, 2013)

Illicit cross-border trade is a global phenomenon which contravenes laws, regulations, licenses, taxes, embargos, and all other means used by different countries to organize trade, protect their citizens, and increase fiscal revenue. (Naim, 2005)

The World Health Organization (WHO) defines illicit trade as any practice or conduct prohibited by law and related to production, shipment, receipt, possession, distribution, sale or purchase, including any practice aimed at facilitating said activity. ((OMS), 2013)

1.01 What is smuggling?

Smuggling¹ is an action which attempts to thwart the control of the authorities during import and export operations and which results in monetary loss for the Public Treasury and puts the country at risk by evading sanitary controls, for example. Smuggling is associated with products or articles that do not pay taxes. Therefore, it is a form of tax evasion.

Some examples are:

¹ The DRAE Spanish dictionary defines smuggling as: 1. Trade or production of items legally forbidden for civilians. 2. Import or export of items without paying legal customs duties. 3. Merchandise or items which are forbidden or fraudulently introduced. 4. That which is illicit or appears to be illicit, even if it is not.

- ✓ Introducing or conveying tax-affected merchandise through unauthorized locations.
- ✓ Hiding merchandise when entering or leaving a country or passing through customs, or any other way which could be considered clandestine.

1.02 Other illicit trade crimes

Illicit trade crimes fall under the scope of economic crimes and are criminally classified in order to enable the State to defend economic order. As we will see further on, customs crimes are a legacy from colonial times and have become endemic evils throughout the region.

Smuggling, the customs crime par excellence, is not only a matter of tax evasion, but also gives evidence of a non-focalized, global network of corruption that pollutes every class it touches. Although corruption and smuggling are not synonymous, they feed off of each other and provide each other with mutual outlets. (Calavachi Cruz, Los delitos aduaneros. El Contrabando, 2002).

This situation evidences the need to study the links between public officials and local trade groups that enable this type of illicit trade. Some authors have attempted to explain administrative corruption by pointing to low and tardy salaries, the lack of a professional administrative career, and the sale of public positions.

The World Customs Organization (WCO) defines customs control as all measures implemented in order to ensure compliance with laws and regulations which Customs is responsible for enforcing. In its glossary of customs terms, the WCO points out that customs fraud is the main crime prosecuted by customs authorities and defines it as any offence against statutory or regulatory provisions for which Customs is responsible for enforcing, committed in order to:

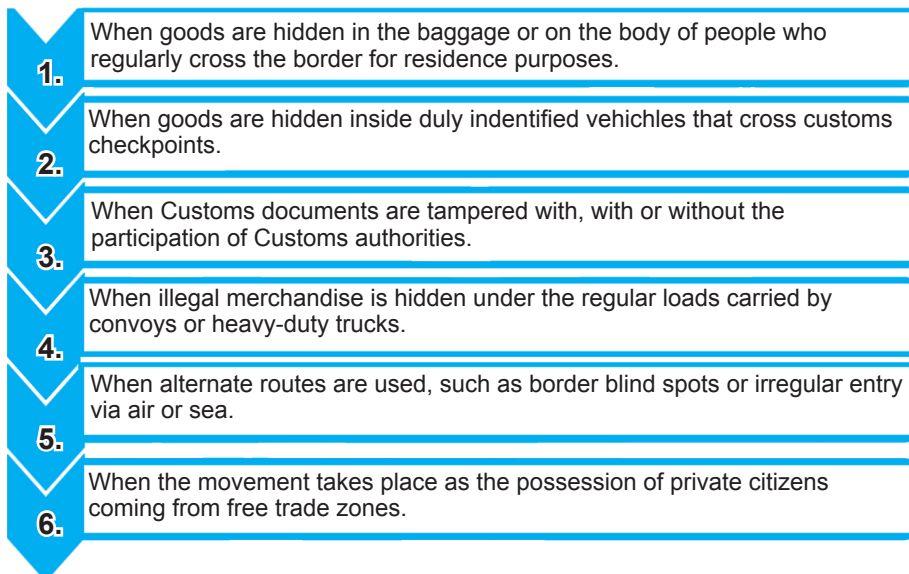
- 1) Evade or attempt to evade duties, levies, or taxes on movements of commercial goods.
- 2) Evade or attempt to evade any prohibitions or restrictions on commercial goods.
- 3) Receive or attempt to receive repayments, subsidies, or other disbursements to which there is no legal entitlement, and
- 4) Obtain or attempt to obtain illicit commercial advantage injurious to the principles and practice of legitimate business competition (Organización Mundial de Aduanas OMA, 2014).

This definition establishes smuggling as one of the components of customs fraud and Customs as the institution in charge of controlling movements of commercial goods in and out of the interested country. In practice, it is difficult to make a

distinction between these two terms, as it is unknown whether merchandise sold illicitly in one country comes from customs fraud or smuggling.

The WCO has defined six types of illicit trade which vary based on the way in which goods are introduced into a country, both through smuggling or customs fraud:

Image 1. Classification of illicit trade



Source: World Customs Organization (Benavides, Gutowski, & Rayo, 2013).

All the countries in the region have laws in force to sanction the aforementioned classifications as well as others, such as passive bribery and cybercrime.

Nevertheless, it is not enough to merely provide a criminal classification to customs crimes; procedural elements severely hinder enforcement, and all efforts are in vain without effective solutions.

2 Methods for estimating illicit trade

Today there is an undeniable need to study and analyze the cause and effect of criminal economy on society. However, the magnitude, impact, volume, or real monetary value has not been sufficiently measured or quantified. Because of the economic, financial, political, social, and cultural impact of illicit activities, some efforts have recently been made to quantify their value. The monetary appraisal of illicit activities is a complex process because there are no specific metrics that are internationally accepted and agreed upon. The discrepancies between metrics or calculation models used to quantify economic crime in general and illicit trade in particular hamper systematic studies in this regard. However, in spite of this fact, it is still possible to use the available instruments for research.

Given the nature of illicit trade, no official records can be found and therefore, it is difficult to determine and measure coverage. However, research, monitoring, and quantification of this activity will determine the success or failure of policies aimed at preventing and combating it.

The importance of researching smuggling and tax evasion – activities that fall under illicit trade- should be highlighted, since these activities have a direct impact on economy and society in general, from job and production loss, market distortion, and low tax revenue to health impacts, among other effects.

These activities are illegal and therefore constitute unfair trade which affects the productive efficiency of companies that do comply with their work, tax, sanitary, and environmental obligations, among others. They also constitute a loss in terms of public finances, as import taxes go unpaid and sales are not reported or recorded. In turn, this decrease in fiscal revenue limits the State's capacity to provide public services, such as education, health, security, and justice. (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

This chapter evaluates several proposed methodologies to estimate the monetary value of illicit trade, recognizing that the implementation of the identified methodologies is constrained by the availability of statistical information in the region. This not only hampers calculations for countries in the Central American region, but also impacts the ability to design effective public policies.

At the beginning of the investigation, the IaRED team felt that there were enough figures and statistics in each country to perform the required task; however, this was not the case and public authorities did not generate information in the quantity and quality required to apply the identified methodologies. It may well be that public officials do have data in their possession, but do not make it available to independent researchers for a variety of different reasons. Guatemala is the exception, and that is why some preliminary estimates on illicit trade have been made for this country.

Once again we stress that smuggling and tax fraud are criminal or illicit activities in all countries in the region and therefore are performed outside the boundaries of legality and escape data collection attempts by the authorities.

In spite of the aforementioned limitation, there are instruments available that individually or in conjunction with others, will allow calculations to be inferred and determined with regard to the volume and value of illicit trade.

Each of the identified methods has its strengths and weaknesses. Therefore, some countries choose to apply various methods at once in an attempt to reach greater certainty with regard to the results obtained.

Along these lines, Stewart reiterates some arguments to bear in mind when estimating the size of illicit trade (Stewart, 2014).

1. Measuring illicit trade is difficult.
2. All methods have strengths and weaknesses.
3. The best practice is to monitor a certain number of methods to see if a consistent vision can be obtained.
4. All methods have associated costs.
5. In order to address illicit trade, the government must also understand the driving principles (supply and demand) of illicit cross-border trade.

As mentioned, the previous arguments give an idea of how difficult it is to quantify illicit trade and point out various aspects to bear in mind when researching this topic.

Additionally, various international bodies have proposed different calculation methodologies based on the systematic gathering of information by national authorities. The handbooks they publish lay the groundwork for capacity building in the different countries. The first step is assessing awareness, political will to address the topic, and pressure from affected sectors.

By reiterating that there is no consensus regarding methodology, deduction and inference take precedence in determining the value of illicit trade. To do so, figures and statistics on the entire spectrum of criminal economy are needed.

The 2008 System of National Accounts, prepared by the United Nations, the European Commission, the Organization for Cooperation and Economic Development, the International Monetary Fund, and the World Bank (SNA 2008) (Sistema de Naciones Unidas, 2008)², includes a section on analyzing non-observed economy, which is understood as the set of activities that, for one reason or another, are not covered by official statistics surveys.

One reason could be that the activity is informal in nature and therefore is overlooked by surveys designed for formal activities. Also, either the producer may be seeking to hide a legal activity or the activity itself may be illegal (SNA 2008). However, to capture the bigger economic picture, surveys should include metrics for non-observed economy, to make sure that the measurement of overall economy is as complete or thorough as possible and includes these illegal or unregistered activities.

The United Nation's 2008 System of National Accounts (Sistema de Naciones Unidas, 2008) defines non-observed economy as illegal, hidden, or informal activities carried out for intermediate (companies) or final (households) use, as well as observable activities not registered because of deficiencies in basic statistical systems that can be overcome (informal sector and evasion, among other cases).

Non-observed economy for illegal activities is described as the set of *economic activities that generate or commercialize goods and services prohibited by law or which are considered illegal when carried out by unauthorized producers, and which also generate additional expenses for companies and households which could have been used for productive activities* (Sistema de Naciones Unidas Guatemala, 2009).

Although the terms may be similar, the informal sector is described broadly as a set of units engaging in the production of goods or provision of services with the main objective of generating employment and income for the people and families involved. It is worth mentioning that these units are very loosely organized, have very little or no division between work and capital in terms of production factors, and are small scale. Work relationships, if they exist at all, are based on family, personal, and social ties and not on contracts or formal agreements (Sistema de Naciones Unidas, 2008).

In light of the above, part of non-observed (or unrecorded in official statistics) economy is informal and vice-versa. The size of the equivalence between both categories depends on the different characteristics of each country.

² *The 2008 System of National Accounts (2008 SNA) is a statistical framework designed to provide a complete, coherent, and flexible set of macroeconomic accounts for formulating policies and for analysis and research purposes. It was produced with the backing of the United Nations, the European Commission, the Organization for Cooperation and Economic Development, the International Monetary Fund, and the World Bank. It is an update of the 2003 SNA entrusted to the five aforementioned organizations by the United Nations Statistical Commission in 2003.*

There are two main types of illegal activities in non-observed economy (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

- a) The production of goods and services whose sale, distribution, or possession is prohibited by law.
- b) Production activities which are normally legal but which become illegal when carried out by unauthorized producers.

Both kinds of illegal activities should be included in national accounts as long as they are considered productive processes that generate goods or services for which there is an effective demand. The reasoning is that transactions in which illegal goods or services are bought or sold should be registered, not only to obtain production and consumption data, but also to minimize accounting errors. Revenue generated by illegal production can be used legally, whereas contrarily, expenses for illegal goods and services can be made with resources obtained legally.

Examples of illegal but economically productive activities, inasmuch as they generate employment and income for a certain sector of the population, include:

- a. The manufacture and distribution of narcotics;
- b. Smuggling of goods, people, or weapons; and
- c. Services such as prostitution.

The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) clearly states: The lack of records of illegal operations may lead to significant errors in accounts, for example if the results of the activity are recorded in financial accounts and foreign accounts but not in production and revenue accounts(Sistema de Naciones Unidas, 2008).

Nevertheless, one requisite in which the countries in the region are lacking is the availability of information. As already mentioned, the lack of accurate statistical and reliable data is a constraint in this region. The State of the Region Project under the State of the Nation Program concludes:*in most of the countries (Central America) there are no permanent and rigorous processes to ensure data quality. Public entities, especially ministries or secretariats, do not have quality standards or procedures to double-check the information they send to their agencies or offices. Frequently, the information obtained by regional offices of public institutions is sent on as is, without confirming its veracity nor evaluating the way in which it was gathered. Occasionally, processes are implemented to clear up significant doubts or inconsistencies, but usually the information generated by authorities at the sub-national level is accepted as trustworthy, without any kind of subsequent fact-checking* (State of the Nation Program in Sustainable Human Development, 2013).

The UNECE's (United Nations Economic Commission for Europe, 2008) Manual on Measuring Non-observed Economy points out that to measure non-observed economy, special surveys can be used which measure underground production, hired labor, and expenditure and income. It adds that the results of these surveys should be interpreted with some caution, particularly those related to tax evasion.

The main issue with these surveys is finding an appropriate balance between the risk of no answers (total and partial) and false answers. This is because the respondents may skew their answers in either of these directions, by not responding or by answering falsely, with no way to verify the information. The determining factor is how the surveys are designed and the manner and frequency with which they are performed.

As an alternative for countries in which it is not a crime to make a purchase without the corresponding legal document, consumer surveys on expenses on goods and services from the underground economy may provide better results in terms of quantification. This could be included in family income and expenditure surveys, which are regularly used to make up the Index of Consumer Prices (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

The aforementioned facts illustrate the difficulties and methodological constraints in calculating the approximate monetary value of illicit trade in a certain country or region. This is why several countries have opted to combine various methodologies instead of basing their calculations on just one method, in order to obtain more accurate data and information. It is key to have a clear and precise reference framework from the very beginning of the research project and to verify the use of methodologies to reach consistency in the resulting data.

There are not many studies or estimations of illicit trade at the global level. What can be found are studies by product (cigarettes, alcohol, fuel, for example). The debate on which methodology is the most appropriate for measuring magnitude is sporadic and the results depend on the amount of information available and the specific characteristics of each country. It is not possible to have one methodology applicable to all cases in general and that is why the literature reviewed for this study and for previous studies provided a variety of options.

A starting point for the systematic study of illicit activity is to have more and better indicators generated by the customs authorities in each country. In effect, the customs tax offices can be an important source of information, particularly of studies on this topic, since they need estimations that allow them to better understand this phenomenon.

All the customs administrations in the Central American region suffer from significant weaknesses and limitations and are usually not a governmental priority. Nevertheless, customs collects an average of 40% of the countries' tax revenue. The aforementioned weaknesses and limitations refer to obsolete or outdated IT systems, high turn-over of untrained personnel, limited use of technology, little prioritized allocation of financial resources, broad discretionary powers on behalf of officials, outdated legal requirements, political interference, and pursuit by organized crime.

However, there are some cases in which local authorities have begun to study this phenomenon with greater attention, such as Peru, where the National Superintendence of Customs and Tax Administration (SUNAT) has run

estimations using the CIF³ value discrepancy methodology, while the National Industry Society (SIN) provides estimates of the market value of the goods (Vela Meléndez, 2011).

Availability of information is the first step, and therefore the following list of indicators prepared by the IMF (International Monetary Fund 2013) Regional Center for Technical Assistance in Central America, Panama, and the Dominican Republic (CAPTAC-RD) could be used as a reference to help improve customs management and determine the occurrence of illicit trade.

- Current key reference statistics (including key performance indicator);
- Percentage increase in customs tax revenue (versus percentage of volume growth and import value);
- Customs revenue in GDP percentage;
- Expert opinions on the prevalence of smuggling and other illegal practices;
- Mirror statistics analysis (export);
- Percentage increase of customs costs (budget);
- Percentage increase of findings during inspection of goods and post-clearance audits;
- Percentage increase in selectivity performance improvement;
- Percentage increase of fines;
- Percentage increase of voluntary compliance;
- Error rate in submittals by customs brokers/agents;
- Detection rates (scanner, etc.);
- Average value of customs declarations;
- Number of anomalies detected on customs declarations;
- Level of satisfaction of customs staff and users regarding new manual;
- Expert opinions on compliance/adaptation of IT systems to customs regulations and manuals
- Evolution of selectivity performance index;
- Indicators applied specifically to high-traffic customs offices on each border.

Of course, surveys, market analyses, criminal investigations, and other methodologies are complementary needs.

2.01 Other methods for determining the cost of illicit trade

Most of the methods identified for measuring illicit trade make indirect estimations, in light of the nature of the activities. Similarly, as previously explained, there is no internationally agreed upon method, since each method depends on the countries' specific characteristics and the availability of information. Therefore, choosing a method requires detailed analysis to assess the availability of information and willingness to provide it both by the affected sectors and by public officials.

In order to draft effective public policies that will contribute to the reduction of illegal practices, it is important for the governments to have data and figures on the problem. This will serve as baseline information in evaluating the effectiveness

³ CIF: *Costo, Seguro y Flete*.

of the policies they implement. Likewise, approximations can be used to gain a broader vision, as well as other instruments such as stakeholder opinion studies and surveys.

The objectives of an illicit trade measuring tool include:

- Measure occurrence and percentage of illicit products marketed or consumed.
- Enable trend development analysis.

Determine acceptance of this type of practices by society through perception analyses(Allen, 2009).

The variations in the way in which these activities are performed make it exceedingly difficult to take an accurate measurement of the volume or value of the merchandise entering the country illegally. This also makes it difficult to get an accurate idea of the effect that smuggling and customs fraud in general have on consumption, production, and tax collection over a certain period of time in a particular country.

For this reason, different statistical estimation methods are used to establish an acceptable range of metrics. Based on international experience, there are seven usable methods for measuring smuggling and customs fraud in Latin America. (Whittembury Esparza, 2006).

1. **Checkpoint sampling:** this methodology uses random sampling of merchandise marketed within a specific radius of the nearest customs checkpoint and extrapolates it to the entire population. To determine the value of the goods, a group of products is selected and monitored semiannually. This method does not differentiate between smuggling and customs fraud.
2. **Productive activity comparison:** this methods estimates potential sales by sector and real sales. The difference between the two, discounted by GDP growth broken down by economic activity, is attributed to illicit trade. This method does not differentiate between smuggling and customs fraud.
3. **Import value distortion:** this method compares FOB import records based on country of origin with the records made by regional commercial groups with regard to said imports (exports to country of origin).This method focuses only on customs fraud.
4. **Border trade record history:** this method uses historical trade data recorded at each border checkpoint adjusted to incorporate natural trade growth trends. The result is equal to the difference between the yearly projection and the real records at the end of the year. This method does not differentiate between smuggling and customs fraud.
5. **Deduction based on confiscation:** this methodology combines methods. On one hand it uses the value of confiscated merchandise and complements the information with interviews of customs agents on the type of goods smuggled

and recorded anomalously by customs. A monthly projection is then made of the movement of goods, differentiated by smuggling and customs fraud.

6. **Comparison of sales and consumption by territory:** this method uses the difference between sales and consumption in a particular area, both by tourists and residents, under the assumption that the estimated difference corresponds to goods that have entered the country illegally. This method does not differentiate between smuggling and customs fraud.
7. **Carrier gross weight difference:** this method is mainly used on maritime borders and estimates smuggling by comparing gross weights on carrier manifests with gross weights recorded at the storage terminal. This method does not take into account customs fraud, since usually the estimation is carried out by customs authorities.

In addition to the strengths and weaknesses of each of these methods, their degrees of complexity vary based on the available information and level of cooperation by customs authorities. Another factor to bear in mind is the cost and time required to perform the measurement.

Regarding the effectiveness of these different methods, Whittembury states that it is best to use a combination of methods and that it is not sufficient to use methods such as the sub-registry – the difference between exports from other countries and imports in each country in the region – to effectively calculate smuggling activities. The methodology should also include an analysis of main markets and principle smuggled goods and an analysis of customs sources and investigations – such as volume, value, and prices of confiscated goods, in order to improve estimations in this field. (Whittembury Esparza, 2006).

However, it would be worthwhile to open a permanent research project on this topic to provide a more complete picture and make it a subject of national interest. There are metrics for specific products which can be adapted to measure the overall problem.

For example, Philip Morris International, the multinational tobacco company, has used the KPMG⁴ methodology for over ten years now to measure illicit trade in tobacco products. Although the methodology has been questioned, it uses at least three sources of primary information: a survey on empty packs, legal domestic sales, and consumer surveys (Allen, 2009).

The non-profit organization, Global Financial Integrity, uses the Gross Excluding Reversals (GER) methodology to estimate illicit trade values or illicit financial flows⁵ by tracking outflows through misinvoiced exports and imports and using certain International Monetary Fund databases (Fondo Monetario Internacional, 2014).

⁴ So named because it was designed by the KPMG International auditing company tasked with investigating illicit trade in cigarettes at the international level.

⁵ The term ‘illicit financial flows’ refers to cross-border flows of money obtained, transferred, or used illegally. Illicit financial flows usually include the transfer of money made through illegal activities, such as corruption, smuggling transactions, criminal activities, and efforts to conceal riches from national fiscal authorities. Source: <http://mexico.gfintegrity.org/es/>

3 Regional illicit trade

The problem addressed by this paper is a global one and affects all countries, some to a greater degree than others. Given the relative homogeneity of the Central American region, this phenomenon affects the countries similarly and there are even cases in which the smuggled goods sold in one country come from another country in the region.

Throughout the region, authorities and affected economic sectors have to deal with the effects of illicit trade, including tax evasion and economic loss because of unfair competition, which in turn leads to fewer sales and even health conditions. As with other illicit activities, such as drug trafficking and money laundering, illicit trade has an impact on society in general and on governance, particularly in border areas.

In an article by David Gagne published on the InSight Crime portal, the author describes the five most dangerous borders in Latin America, two of which are found in the northern part of Central America (Gagne, 2015).

Image 2: Map of the most dangerous borders in Latin America



Source: Insight Crime 2015.

The Mexico-Guatemala and Honduras-Guatemala borders are fraught with illicit activities of all kinds that overlap and mingle.

According to interviews carried out as part of this research project, open or small-scale smuggling of food, groceries, beverages, cigarettes, clothing, and other products has become a common feature along borders in Central America.

Smuggling, customs fraud, piracy, and counterfeiting have reach epic proportions and affect many aspects of society and the economy. In terms of figures, some estimates speculate that at least 25% of all world trade could be from false products, according to Guillermo Varela (Varela, 2014).

One of the concerns is that customs and tax controls need to be jointly reinforced throughout the region. Actions carried out in this regard include facilitating foreign trade and the recently promoted integration with the aim of reaching free transit of persons and goods.

Hopefully by the second half of 2015, there will be free transit of goods and people between Honduras and Guatemala, which will help reduce wait times and procedures, and subsequently reduce the reasons for which many choose to trade goods illegally. Guatemala and Honduras share three border crossings and, according to officials in both countries, this measure will contribute to a one percent increase in GDP (Diario La Tribuna, 2015).

Facilitating trade may also help eliminate illegal practices and activities to a certain degree; however, it is necessary for exceptional selective controls to be strengthened.

One of the main implications illicit trade has is on the economy, in the sense that illegal activities erode the market, generate unfair competition, and discourage production. This leads to losses in the commercial and productive sectors, but also generate State losses, since these activities obviously do not pay any type of taxes.

Throughout the entire productive chain there are a number of activities that generate tax revenue. For example, importing a product generates VAT import tax revenue in addition to customs duties, and the subsequent sale of said product generates domestic VAT revenue. Additionally, specific sectors generate their own tax revenue, such as taxes on alcoholic beverages, tobacco, oil products, luxury items, etc. This should be taken into account when estimating the effect of smuggling and customs fraud on fiscal revenue.

These practices in turn effectively reduce tax collection which should be used to finance public spending on basic services, such as health, education, security, justice, and infrastructure.

One of the things that most concerns researchers with regard to these illicit activities is the impact they are having on various segments of the population. *The activities of firmly established smuggling rings have distorted normal trade behavior and become commonplace for a sector of the population* (CentralAmericaData.com, 2012).

In effect, today there is a growing acceptance of several illicit activities, particularly smuggling and customs fraud. What started out as a way of bringing relief to consumers with low purchasing power has now become widely accepted and promoted as a very profitable economic activity which is tolerated, encouraged, and defended against State intervention. Throughout the region there are many examples of how local authorities protect smuggling chains and open spaces to sell smuggled products, and of how law enforcement is reluctant to confiscate merchandise, either because they are involved or because they fear the violent reaction of the people. These examples contrast with the positions defended by trade unions and legal producers, who have in effect become victims of illicit trade. Consumers, on the other hand, hold a wide range of opinions and positions, from repudiation to acceptance, with many expressing tolerance of these illicit activities.

In Costa Rica, for example, 35% of the population admits to having purchased smuggled goods, and 53% admits to having made some type of illegal purchase or practice, such as purchasing copies or imitations of original products without paying taxes (Costa Rican-American Chamber of Commerce AMCHAM, 2012). It may very well be that in other countries the situation is similar or even larger-scale.

Likewise, illicit trade has institutional implications because of the vast corrupting power of smugglers and defrauders, which enables them to buy political will, keep public officials on their payroll, and even insert their own people into technical, middle management, and executive positions in public institutions in charge of tax administration, customs, or anti-smuggling units.

The quality of the customs administration system is a key factor in reducing illegal activities. All current customs regulations related to tariffs and duties, tariff classification, appraisal procedures, legal procedures, and corresponding administrative criteria are public domain. Publicity and transparency of customs procedures is one of the measures that could be the most instrumental in reducing illegal activities (Barahona & Romero, 1997).

One of the main motors behind illicit trade is the difficulty of foreign trade. Constant

setbacks and delays increase transportation costs and the lack of progress in streamlining customs procedures and the evident standstill in customs and economic integration procedures all compel businesspeople to seek other alternatives for cross-border trade, many time illegal ones.

Trade liberalization and facilitation could be an opportunity to address these issues, through clear rules and responsibilities. The prevention, control, and reduction of illicit trade should not be the antinomy of free and fluid trade, but rather its complement.

According to the World Bank’s report, Doing Business (2014), Central American countries differ in terms of cross-border trade ranking. Whereas Costa Rica ranks 44 out of 189 countries, Guatemala is at the other end of the spectrum (116) based on maritime import/export time and cost metrics, excluding tariffs (Banco Mundial, 2014).

This importance of this indicator is based on the fact that the more bureaucratic and lengthy the process is and the higher the cost of cross-border trade, the more incentive there is to engage in illicit trade.

Chart 1: Cross-border trade ranking

Country/Region	Rank	Export documents (number)	Export time (days)	Export cost (US\$ per container)	Import documents (number)	Import time (days)	Import costs (US\$ per container)
Latin America and the Caribbean	..	6	17	\$1,283.00	7	19	\$1,676.00
Costa Rica	44	5	13	\$1,015.00	5	14	\$1,070.00
El Salvador	64	7	13	\$980.00	7	10	\$970.00
Guatemala	116	8	17	\$1,435.00	7	17	\$1,500.00
Honduras	84	5	12	\$1,345.00	7	16	\$1,500.00
Nicaragua	82	5	21	\$1,140.00	5	20	\$1,245.00

Source: World Bank 2014 Doing Business Report

The high costs associated with trade, both monetary and time-wise, are detrimental to the countries in that each additional day their products are held up, total sales volume drops by over one percent and much more so in the case of perishable goods (Djankov, Freund, & Pham, 2010).

One of the main issues with customs is the lack of motivation on the part of officials and agents. This results in poor job performance and exacerbates smuggling and customs fraud (Coyoy, García, & Rayo, 2014).

3.01 Historical notes on illicit trade during the colonial period

Without attempting to justify the poor results obtained in the field of illicit trade prevention, it is nonetheless interesting to examine certain aspects of Central

American colonial history. Although not an exhaustive analysis, this information may help explain certain mind-sets and behaviors seen today with regard to illicit activities. This section also touches on certain public policy decisions that may have anecdotal value today.

Customs fraud and smuggling are endemic evils throughout Central America. The legacy of tax evasion is rooted in colonial times and is therefore still the same old scourge with new connotations. It is a deep-seated practice and therefore, all efforts to eradicate and root it out have resulted in poorly developed projects and frustration (Calavachi Cruz, 2002).

Francisco Rubino writes: *In colonial times, metropolises attempted to control trade within their colonies in a monopolistic fashion by imposing heavy tariffs. This merely encouraged other powers to flout these restraints by introducing and conveying goods outside the bounds of the colonial authorities' control (Rubino, 1989).*

Originally, piracy and smuggling were the real trades of the Spanish colonies and may have been the reason so many Creoles became wealthy in these territories. Colony administration did little or nothing to stop illicit trade from the sixteenth to the nineteenth century. This contributed to the weakening of commercial institutions, as well as social rejection of the authorities' role in regulating the traffic of goods. This was the case with the Casa de Contratacion⁶ (Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996), an institution created to regulate all matters related to the traffic of people, merchandise, and goods between the metropolis and the colonies. Its functions were undermined by corruption, falsification of merchandise records and ship tonnage, and illegal entry of ships in ports unauthorized for the routes manifested.

The colonies went from free trade to bureaucratic conquest (Pietschmann & Ruiz Rivera, 1998)

The Spanish conquest and colonization of America represented a huge organizational and administrative effort for the Crown, including transplanting or creating new institutions to facilitate political and economic control in the Indies (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, 2007).

Territorial division led to the creation of the Central American Audiencia under the viceroyalty of New Spain which, in general terms, was an administrative body with judicial powers exercised by the Governor or the *oidores* (civil case judges).

During the second half of the eighteenth century reforms were implemented to improve the system and increase inflows of money and goods to Spain. For Central America, these reforms sought to stimulate trade, imposing higher tariffs on merchandise from other territories.

⁶ On January 20, 1503 royal decree authorized the creation of the Casa de Contratacion in Seville to oversee peninsular trade with the Indies. All merchandise from the Indies was controlled by the institution and paid a 20% tax to the crown.

Haring describes the colonial tax regime in which taxes were collected *on the entire continent, at first in kind, until the practice of receiving money became universal in the eighteenth century. The quotas, which varied by province, were set by appraisers and periodically reviewed to ensure that the entire population of taxable age was complying with their obligation. During the last decades of the eighteenth century, the responsibility for collecting taxes fell to the ordinary mayors, who received five percent of the total taxes collected* (Clarence, 1918).

One of the most important taxes was the *alcabala, which was an ancient tax in Spanish lands. It was set at two percent in the colonies and applied to all sales. The law required the two percent alcabala to be collected in cash on the first and all subsequent sales, barter, and exchanges, as well as on all merchandise taken from these kingdoms to the Indies, and on all merchandise found, made, or cultivated there* (Porrúa, 1987).

This is how the *alcabala* became the main tax imported to the colonies, and oftentimes it granted preferential treatment to the country of origin of the merchandise.

Another important tax in that time was the *almojarifazgo*⁷, which was related to customs operations at ports in the colonies. According to Haring, *the almojarifazgo was a custom tax that began to be collected in 1542. Merchandise that left Spain was taxed 2.5%. Ports in the Indies charged 5% on imports. The percentage varied according to the needs of the time. For example, in the eighteenth century, almojarifazgo on European trade was done away with, although this sixteenth century rule prevailed with regard to inter-colonial trade* (Haring, 1939). *In the eighteenth century this tax was eliminated or considerably reduced on articles manufactured in Spain or America. A 3% general payment was established for both Spanish and American ports, although the 12% almojarifazgo remained on goods of foreign manufacture* (Haring, 1939).

3.012 Boom in smuggling during the colonial period

Starting in the sixteenth century, trading goods behind the backs of the colonial authorities was a common practice on the American continent. The permeability of the Spanish colonies was demonstrated early on when John Hawkins introduced black slaves in the second half of the sixteenth century, which triggered common smuggling practices in the Caribbean islands. According to Céspedes del Castillo, *the Spanish monopoly yielded to the efforts of important European adversaries. At the beginning of the seventeenth century, foreigners were the main beneficiaries in Seville of trade from the Indies; through Spanish straw men, over 90% of the capital and profit of trade with the Americas went to the French, Genovese, Dutch, English, and Germans. In 1686, Spanish fleets supplied only one third of the Indian markets and the remaining two thirds were stocked with smuggled goods* (Céspedes del Castillo, 1983).

⁷ *A duty on merchandise or products that left the kingdom, paid by the importers or by those who traded between ports within Spain.*

This trade extended to all the Spanish colonies and reached its glory in the eighteenth century. Given its poor manufacturing culture, Spain had to import goods manufactured by its rivals and then re-export them to America, burdened down with taxes. Both the Spanish and the Creoles developed a taste for foreign merchandise rather than Spanish goods. This consumer preference made it more attractive to trade directly with the providers that sailed the Atlantic and Caribbean seas (León Zavala, 2014).

In this manner, Atlantic ports became popular destinations among the inhabitants of the colonies, since sailor-smugglers offered much better prices than legal trade. Foreigners managed to engage others in their smuggling activities, from the humblest peasants to the highest government officials and clergymen. One of the most common practices used by smugglers was the *arribada* (Berenger, 1985), in which the smugglers alleged all sorts of unforeseen problems (hull repair, torn sails, being blown off route) and anchored at the ports for long periods of time to sell their cargo. The smugglers received raw materials, such as fine woods and tinctorial plants, sugar, tobacco, cotton, cocoa, and precious metals. This merchandise escaped the control of the Spanish colonial authorities, which in turn reduced the declaration of productivity of the land granted to the homesteaders. The most highly sought after smuggled goods were fabrics, alcoholic beverages, oil, household goods, and productive goods, such as tools, iron, and steel.

Host Pietschmann states that the corruption of officials had become widespread and when previous attempts to curb it failed, the Crown began to participate in the business by granting judiciary and governmental positions (Pietschman, 1995).

3.012 Royal Decree against smuggling in 1800

The free association between the Atlantic naval fleets and the Criollos led to a flourishing smuggling trade, a form of life far removed from the supervision and control of the Spanish Crown, and which eventually triggered the independence movements. The continent became less dependent on products from the Iberian Peninsula and a bourgeois mentality developed among the Criollos, who with greater frequency practiced economic mercantilism and the buying of political favors. As a result, Spain's rivals sought greater profits from the colonized lands, creating new clandestine trade routes that allowed them to extract even greater amounts of the precious metals from the colonies.

The Spanish Crown was informed of this situation by its various representatives in the viceroyships in the early 1800's. Smuggling was having a negative impact on tax collection and the economic sustainability of the colonies.

José Ignacio de Pombo explains the origin and causes of smuggling, its threat to the Crown and possible measures for combating the problem (de Pombo, 1800).

The author mentions that the reduction in Spain's industrial production a decrease in the amount of goods exported to the continent (associated with the flow of precious

metals from the colonies to Spain,) resulted in an increase in product prices. This opened the door for increased trade with ships from other countries.

Illicit trade started to affect the finances of the colonies, resulting in fewer sinecures (monopolies and land) granted to high and medium level officials. The disgruntled officials, instead of openly combating smuggling, saw the situation as an opportunity for corruption and for avoiding responsibility.

To resolve the problem, de Pombo makes a direct petition to the Crown, to redouble efforts, remove the officials from their positions, and take concrete steps to not only preserve the economic stability of the colonies, but to also protect the businessmen and merchants affected by the smuggling.

The document includes a series of recommendations aimed at introducing stricter limitations on free trade between the colonies and Spain, as well as restricting entry of foreign ships to the continental ports. It also considers legal measures against officials that have falsified records, documents and declarations. Finally, it concludes by alluding to the importance of *justice, agreement and good policy* for eliminating this threat to the survival of the regime and the future prosperity of the landowners in the colonies.

In response to this report, in 1802 Spain issues a Royal Decree against smuggling, (de Pombo, Real Orden sobre el Contrabando, 1802) which sets forth that, "since smuggling seems to be quite widespread in the province of said Consulate, it is imperative to know its origin and how it can be avoided or contained. This would imply knowledge of said fraud, its scope and coverage and the difficulties in its elimination."

The Royal Decree lists eight specific steps to be taken in each of the viceroyships. It is of note that in the General History of Spain and America (Historia General de España y América, Tomo IX y Tomo XI, 1985) these actions are listed as one of the reasons the people became unhappy with the power that Spain exercised over the free trade of goods, and that gave rise to the movements for independence on the continent.

Following are the eight measures:

- 1st Provision: Removal of public employees involved in smuggling.
- 2nd Provision: Reduction of trade rights granted to other countries.
- 3rd Provision: Prohibition of slave trade to the foreign countries.
- 4th Provision: Prohibition of port to port trade of foreign goods.
- 5th Provision: Increase of coast guards for all the main ports.
- 6th Provision: Establish a registration system for all the inhabited ports.
- 7th Provision: Prohibition on sailing in ballast without fair cause.
- 8th Provision: Establish special superintendents to avoid smuggling.

There is no need to analyze each of these to realize that these were the actions implemented to combat smuggling in the Spanish colonies in America.

In addition to smuggling, we cannot leave out the role that piracy played in the economic and political development of the Spanish colonies in America.

According to Armando de Magdalena, “there are two elements that are always mentioned but that are difficult to measure with regard to the damage they caused to Spain’s interests in this part of the world: one is piracy and the other is smuggling.” (de Magdalena, 2012)

Manuel Lucena indicates that pirates “act on their own, robbing on the high seas or along rivers; they are an enemy of maritime trade in general because they are driven strictly by their interest in gain, without respect for any flag.” (Lucena Salmoral, 2005)

A privateer was a sailor paid by a state at war to cause trade losses to the enemy. He accepted the laws governing war and offered up a bond as a sign of respect for the king’s orders. This actor obtained gain from the smuggling activities because, even though his activity ceased at the end of the conflict, the booty obtained in battle was traded to the coastal colonies.

It’s interesting to note how the merchandise from Europe played a role in the economy. The goods that were seized by the pirates and privateers still arrived at the Spanish colonies. Since there was no certificate of origin, the pirates would pose as legal merchants and legally bring in the merchandise that they had looted from other ships, many of these originating in Spain, Portugal or France.

Said practice was not related to smuggling, although it became smuggling later on. It was simply taking advantage of specific trade measures related to changing the origin of the product. The policy of *capturing treasure* was complemented by *introducing merchandise*. Before becoming smugglers, pirates were the first to alter the quality standards or origin of the merchandise, to the point that it became their main activity.

De Magdalena indicates that the first challenge faced by pirates was taking the looted merchandise to the colonies, although they later realized that it was more profitable to avoid the controls set up at the Spanish ports. This same author calculates that “when a foreign product entered the peninsula, it paid 15% and another 7% when it left for America. When it arrived in America, it paid another 7% Indies custom tariff and, finally, a 3% port tax at the American port. All this totaled 33% more than the price on the black market. (de Magdalena, 2012)

All the above illustrates that smuggling and customs fraud is ancient and that the solutions for solving the problem have not changed much over time. We must ask ourselves if the measures proposed more than two centuries ago will have any better results today.

3.02 The cost of illicit trade in Central America

The general objective of this work is to carry out an evaluation of the magnitude of illicit trade in Central America and its consequences for the countries of the isthmus as well as for its main trade partners. It will provide a detailed description of the impact of this phenomenon on tax collection in each country and the competitiveness of the main productive sectors of each of the economies in Central America.

In order to achieve this objective, a work group was formed, comprised of the participating countries: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua and Costa Rica. This team became responsible for collecting and processing the requested information.⁸

Since there was no consensus on a methodology for calculating the individual and added value of illicit trade in the Central American region, the group decided to use the methodology of comparing productive activity, estimating potential sales by sector and real sales. The difference between the two, minus the GDP growth, broken down by economic activity, is attributed to illicit trade. We must recognize that this method does not differentiate between contraband and customs fraud.

In order to apply the above described method, the researchers used a basic questionnaire for collecting statistical and documentary information from each country. This data could then be analyzed and compared.

In addition, a suggestion was made to interview public officials and businessmen or trade associations to obtain relevant qualitative information. These interviews would allow the researchers to estimate the difference between the potential sales per sector and the real sales. It is important to identify those sectors that are most affected by illicit trade activities.

It is equally important to be able to break down and update the economic data obtained from the official sources in each country.

The information obtained would then be integrated and compared using the productive activity comparison methodology.

Over several months, during the course of the investigation, the team discovered that it was mistaken in its premise. Each country has different information available and of different quality and detail. This decreased the possibility of meeting the objective. In addition, even though the public authorities and business association recognized the seriousness of illicit trade and its implications for the countries and economies, there was not enough cooperation to access the requested information in a timely manner.⁹

⁸ *The work developed in Guatemala by the Association for Research and Social Studies (ASIES) and the Foundation for the Development of Guatemala (FUNDESA) was used as reference.*

⁹ *There was very little reliable information on Nicaragua.*

These circumstances allow us to have only a very general description and a few indications of monetary value.

3.021 Content of the base questionnaire

The base questionnaire was designed to meet the following specific objectives:

- 1) Describe the trade reality for goods traded between the Central American countries and their main trade partners.
- 2) Analyze illicit trade in Central America, for contraband as well as customs fraud.
- 3) Estimate the effect that illicit trade has on the formal sector of economy in Central America. The portion of the market lost or affected is due to the sale and use of illicit products in the region.
- 4) Quantify the taxes lost each year due to the illicit trade of goods in Central America.
- 5) Show the impact and consequences that contraband and customs fraud in Central America have on governance and the socioeconomic development of its citizens.

3.03 Results

As already mentioned, the results obtained were unsatisfactory due to inconsistencies or lack of statistical information, as well as due to poor collaboration on the part of the authorities or trade associations involved.

None the less, some of the data collected is useful for a general description of the problem.

3.031 Intraregional trade in Central America

The base questionnaire asked for data that would establish the trade relations that exist within the region, the trade partners, as well as the products traded.

By using consolidated data base from the Secretariat for Economic Integration in Central America (SIECA), it was determined that US\$29,909.5 million in goods was exported from the region in 2013, while exports to the intraregional market were for US\$8,586.2 million. This represents 28.7% of the total exports from Central American countries. A total of US\$70,343.9 million in goods was imported, and 13.8% of this amount was from the intraregional market. (SIECA, 2014)

Table 2. Total Exports from Central America
Millions in US\$ 2009-2013

Year	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panama		Total	
	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional
2009	8,533.9	1,515.1	2,920.8	1,498.1	4,998.6	2,010.2	2,362.0	560.8	1,393.1	459.8	821.9	93.9	21,030.3	6,137.8
2010	9,271.5	1,710.7	3,470.6	1,687.9	5,812.1	2,408.5	2,818.8	640.4	1,847.8	426.4	727.6	96.4	23,948.6	6,970.1
2011	10,219.3	1,977.6	4,239.6	2,014.6	7,061.5	2,814.4	3,959.8	832.2	2,280.9	461.2	785.2	101.3	28,546.3	8,201.4
2012	11,153.4	2,054.2	4,233.1	2,111.5	7,146.3	2,820.9	4,391.1	870.6	2,686.8	531.2	821.9	98.8	30,432.5	8,487.1
2013	11,354.2	2,051.8	4,332.9	2,140.5	6,973.0	2,784.9	3,952.8	987.7	2,452.8	529.9	843.9	91.4	29,909.5	8,586.2

Source: (SIECA, 2014)

Table 3. Total Imports to Central America
Millions in US\$ 2009-2013

Year	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panama		Total	
	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional	Total	Intraregional
2009	11,286.1	755.4	6,720.7	1,613.7	10,075.7	1,578.8	6,223.7	1,779.0	3,481.1	821.9	7,788.8	683.6	45,576.2	7,232.4
2010	13,440.5	877.9	7,802.6	1,756.2	12,030.9	1,748.1	7,127.7	1,290.2	4,190.8	908.2	9,145.3	729.2	53,737.8	7,309.9
2011	15,921.5	1,103.2	9,327.7	2,049.2	14,535.1	1,984.9	9,016.2	2,082.9	5,047.3	1,142.0	11,341.5	852.9	65,189.2	9,195.1
2012	17,021.5	1,220.8	9,540.9	1,870.3	14,873.1	2,054.8	9,385.3	2,192.3	6,026.2	1,246.2	12,633.2	967.6	69,480.2	9,551.9
2013	17,531.1	1,176.2	10,019.6	1,956.1	15,048.5	2,197.9	9,213.2	2,163.9	5,496.2	1,272.1	13,035.4	907.7	70,343.9	9,673.9

Source: (SIECA, 2014)

The following table shows the main destinations for products exported and imported to and from the Central American region. The United States of America is the main trade partner, followed by the intraregional trade, Europe, Mexico and Colombia.

Table 4. Central America: Export of goods according to destination

Millions of US\$					
2009-2013					
Destination	2009	2010	2011	2012	2013
Intraregional Market	6,137.8	6,970.1	8,201.4	8,487.1	8,586.2
Extraregional Market	14,892.5	16,978.5	20,344.9	21,945.4	21,323.4
United States	6,724.5	7,654.7	9,067.4	9,991.4	9,481.2
European Union	2,942.2	3,231.8	4,199.2	4,536.0	4,028.8
Mexico	664.4	834.3	990.1	980.9	817.4
China	869.5	435.9	384.9	524.9	743.1
Canada	274.2	567.8	791.9	765.5	716.4
Rest of the world	3,417.7	4,254.1	4,911.3	5,146.7	5,536.5
Total	21,030.3	23,948.6	28,546.3	30,432.5	29,909.5

Source: (SIECA, 2014)

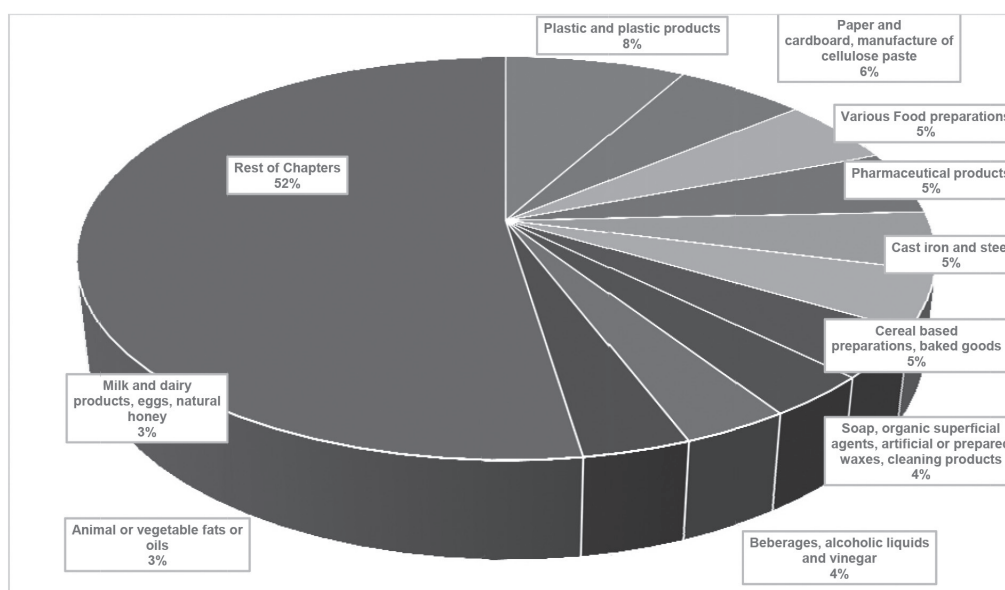
Table 5. Central America: Import of Goods according to country of origin

Millions of US\$					
2009-2013					
Destination	2009	2010	2011	2012	2013
Intraregional Market	7,232.4	7,309.9	9,195.1	9,551.9	9,673.9
Extraregional Market	38,343.9	46,427.9	55,994.1	59,928.3	60,670.0
United States	16,104.0	19,884.1	25,001.1	25,857.8	26,381.1
China	2,280.4	3,625.3	4,174.9	4,724.1	5,387.9
European Union	3,194.7	3,643.1	4,317.8	4,479.5	5,103.5
Mexico	3,313.2	4,274.4	4,826.4	5,050.1	5,035.8
Colombia	1,145.2	1,445.6	2,001.5	1,882.7	1,937.9
Rest of the world	12,306.3	13,555.3	15,672.5	17,934.1	16,823.7
Total	45,576.2	53,737.8	65,189.2	69,480.2	70,343.9

Source: (SIECA, 2014)

The main group of products traded intraregionally is plastic and plastic products, representing 8.1%.

Graph 3: Central America: Intraregional export of goods according to tariff chapter 2013



Source: (SIECA, 2014)

The following stands out in the intraregional relationships between the Central American countries:

Guatemala: the main markets for Guatemalan products are El Salvador (37.6%), Honduras (27%), Nicaragua (14.9%), Costa Rica (13.2%) and Panamá (7.2%.) The greatest volume of exports is of medications, fats and oils, electricity, plastics and plastic products.

El Salvador: the main markets for El Salvador's products are Honduras (38%), Guatemala (34.9%), Nicaragua (15.6%) and Costa Rica (11%.) Its main export products are textiles and apparel, food, plastics, paper and cardboard, chemicals and metal products.

Honduras: the main markets for Honduran products are El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica and Panama. Its main export products are metal and apparel, soap and palm oil.

Nicaragua: the main markets for Nicaraguan products are El Salvador (36%), Honduras (25%), Costa Rica (24%), Guatemala (11%) and Panama. Its main export products are beef, cheese, textiles, beans and powdered milk.

Costa Rica: the main markets for Costa Rican products are Panama, Guatemala, Nicaragua, El Salvador and Honduras. Its main export products are prepared food, electrical cables, sauces, condiments, medicine, plastic containers and baked goods.

Panama: the main markets for Panamanian products are Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador and Guatemala. It mainly exports food products.

A recurring theme in the intraregional trade relations is summarized by the President of the National Council of Private Enterprise in Panama (CONEP), who says, "Our products spend ten days held up at various border crossings. That's not the way to do business." (Moreno, *El socio más rezagado*, 2015)

In line with the previous statement, the investigations regarding cargo transportation in the region show that its precarious situation not only adds cost to the products, it also limits trade relations and encourages illicit trade. Cargo transportation by truck is strategic for the region, as it does not have a railway system and maritime transport is not feasible, given its current volume.

Transportation by truck faces various challenges, such as a national and regional legislation that is not enforced (varied national protection measures), highly inefficient private transportation systems and significant delays at the strategic points, such as during loading, inspection and unloading at the border ports.

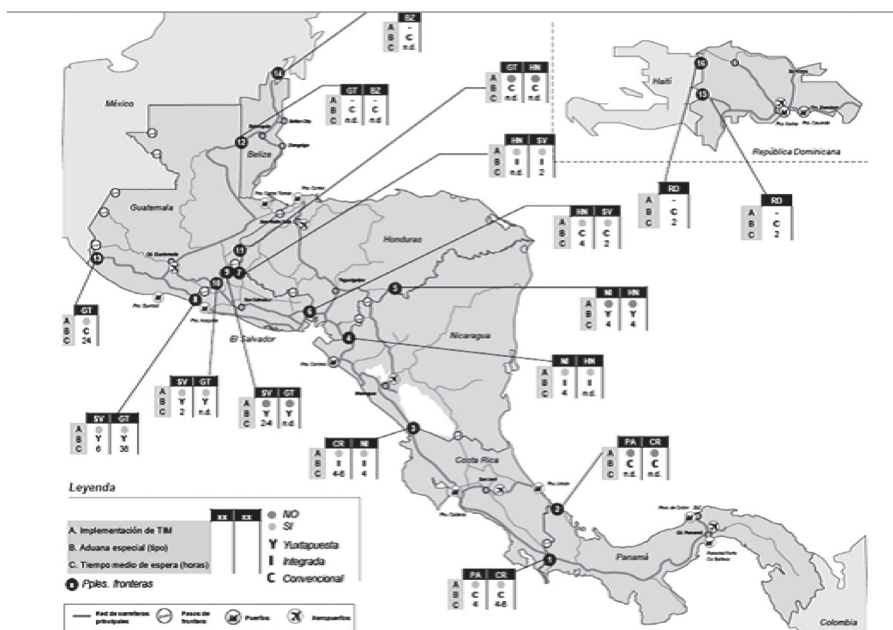
The main land border crossings that should receive priority attention from the authorities are:

1. Panama-Costa Rica: Paso Canoas
2. Costa Rica-Nicaragua: Peñas Blancas
3. Nicaragua-Honduras: Guasaule and Las Manos
4. Honduras-El Salvador: El Poy and El Amatillo
5. Honduras-Guatemala: El Florido
6. Guatemala-El Salvador: Pedro Alvarado-La Hachadura
7. Guatemala-México: Tecun Uman

Several of these border ports are also areas with a high incidence of smuggling and customs fraud; therefore, if the authorities were to focus their attention on these areas, they would not only facilitate legal trade, but also prevent illicit trade.

The way to address this problem is through a comprehensive customs management, as has been proposed by the InterAmerican Development Bank (IDB) in various studies. (Guerrero & Abad, 2013)

Map 1. Features of customs management at the main border crossings



Source: Page 22 (Guerrero & Abad, 2013)

Road security is another factor that influences intraregional trade. The region has several stretches of road known for robbery, highjacking, kidnapping and other crimes that affect cargo transportation, raising the price of transporting each metric ton. La seguridad en carreteras es otro factor que incide en el comercio Intraregional.

Map 2: Dangerous stretches of road in Central America



Source: Page 19 (Guerrero & Abad, 2013)

3.031 Legal framework for enforcement

The region has a legal framework for preventing and acting against illicit trade. Following are the legal instruments available at a regional level:

Legal Basis	Relation to the control and combat of smuggling and customs fraud
(1) General Treaty on Central American Economic Integration	Signed on December 13, 1960, this legal instrument establishes the Central American Common Market (MCCA), comprised of Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua. It is based on the creation of a free trade zone and the adoption of a unified Central American tariff. The parties also agree to establish a Customs Union between their countries.

Legal Basis	Relation to the control and combat of smuggling and customs fraud
<p>(2) Tegucigalpa Protocol to the Charter of the Organization of Central American States (Tegucigalpa Protocol)</p>	<p>Signed on December 13, 1991 by Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama. This protocol establishes the Central American Integration System (SICA) as the institutional framework for the region. It was comprised of the original member states of ODECA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua) and Panama, as a new member state. In December of 2000, Belize joined SICA as a member state and, in December of 2003, Dominican Republic joined as an associate member.</p>
<p>(3) Protocol to the General Treaty on Central American Economic Integration (Guatemala Protocol)</p>	<p>Signed on October 29, 1993, it establishes and consolidates the Economic Integration Subsystem, adapting it to the new SICA institutional framework and to the current needs of the countries in the region. Through this instrument the States Party are committed to voluntarily, gradually, complementarily and progressively achieve the Central American Economic Union, which progress should respond to the needs of the countries within the region.</p>
<p>(4) Convention on the Central American Tariff and Customs Regime</p>	<p>Signed on December 14 and 17, 1984, in Guatemala City. This Convention establishes a new Central American tariff and customs regime to respond to the need to reactivate and restructure the economic integration process, as well as the need for economic and social development.</p>
<p>(5) Treaty on Investment and Trade in Services</p>	<p>Signed by the Central American Presidents in El Salvador on March 24, 2002. Amended by a Protocol on February 22, 2007 and another Protocol on July 27, 2011. The Treaty includes the following sectors: a) Investments, b) Cross-border trade, c) Professional services, d) Telecommunications, e) Financial services, and f) Temporary entry of business persons.</p>
<p>(6) Central American Regulations on the Origin of Goods</p>	<p>Approved by Resolution No. 156-2006 (COMIECO-EX) and the Annex to the Specific Rules of Origin. It was updated by Resolution No. 268-2011 (COMIECO-LXI).</p>

Legal Basis	Relation to the control and combat of smuggling and customs fraud
<p>(7) Central American Regulations on Unfair Trade Practices</p>	<p>Updated by Resolution No. 193-2007 (COMIECO-LIV). It applies the anti-dumping and subsidies rules from the WTO Agreements, the Guatemalan Protocol and the Convention on the Central American Tariff and Customs Regime. It sets forth the procedures and measures to be applied in cases of unfair trade practices, both for trade relations with third countries as well as within the Central American region. It also regulates the assessment of antidumping duties or compensation rights.</p>
<p>(8) Regulations for the International Land Transport Customs Regime</p>	<p>Approved by Resolution 65-2001 COMIECO. The purpose of this instrument is to facilitate, harmonize and simplify the procedures used by customs in its international land transport operations for goods originating in signatory countries and in third countries, provided the transport starts in the territory of a State Party and ends in another State Party. This regulation also applies to the transport of goods from Panama.</p>
<p>(9) Procedure for Reviewing, Analyzing and Solving the Non-tariff Barriers to Central American Intra-regional Trade</p>	<p>Approved by Agreement No. 01-2011 (COMIECO-LX). This agreement incorporates the requirements and procedures for the effective elimination of non-tariff barriers to intra-regional trade.</p>
<p>(10) Unified Central American Customs Code (CAUCA) and its Implementing Regulations (RECAUCA).</p>	<p>On April 25, 2008 the Council of Ministers for Economic Integration (COMIECO) issued Resolution No. 223-2008 (COMIECO-XLIX) which approved the amendment of the Unified Central American Customs Code (CAUCA). The purpose of this instrument is to establish basic customs legislation for the countries in the region in line with the CACM requirements and the regional integration instruments. Its scope of application is the customs territory and its regulations are applicable to all persons, goods and transportation that cross the customs territory of the States Party.</p>

Legal Basis	Relation to the control and combat of smuggling and customs fraud
(11) Framework Convention for Establishment of the Central American Customs Union	Signed on December 12, 2007, in Guatemala City, by representatives from Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras and Nicaragua.
(12) Framework Convention for Establishment of the Customs Union between El Salvador and Guatemala	The States Party agreed to form the Customs Union between their territories for the purpose of providing free circulation of goods and the provision of services associated with the trade of goods, regardless of their origin, provided the goods from third countries have been nationalized in any of the States Party to the agreement.
(13) Protocol to Ammend the Framework Convention for Establishment of Customs Union between El Salvador and Guatemala	The purpose of the agreement is to establish a legal framework that would allow the States Party to establish a Customs Union within their territories. It should be congruent with the Framework Convention for Establishment of a Central American Customs Union, signed on December 12, 2007 and, in general, with the legal instruments for the Central American Economic Integration. It would establish a single customs territory that would gradually and progressively implement the necessary measures to perfect the establishment of the Customs Union.
(14) Framework Convention for Establishing a Customs Union between Honduras and Guatemala	The States Party agreed to form the Customs Union between their territories for the purpose of providing free circulation of goods and the provision of services associated with the trade of goods, regardless of their origin, provided the goods from third countries have been nationalized in any of the States Party to the agreement.
(15) United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its 3 Protocols	The Convention is for the cooperation among the States Party to combat and prevent transnational organized crime through exchange of information and joint detection policies. It contains regulations on the surveillance of the movement of contraband goods.

Legal Basis	Relation to the control and combat of smuggling and customs fraud
(16) Interamerican Convention against Corruption	Creates joint policies for the prevention, detection, sanction and eradication of corruption.
(17) United Nations Convention against Corruption	Creates transnational mechanisms for preventing and combating corruption. It emphasizes the combat of corruption of public officials and institutions.
(18) Free Trade Treaty between the United States of America, Central America and Dominican Republic (CAFTA-DR).	Regulates the following topics: customs administration and trade facilitation, international transit of goods (TIM) in the Mesoamerican Region, single automated procedure, border time reduction, traceability, one stop shop, harmonization of processes for cost reduction, crossed information from various sources, contraband reduction, avoiding traffick deviations, regional trade security, authorized economic operator (OEA), control and security in the logistics chain, formality and compliance and operator benefits.
(19) Association Agreement between Central America and the European Union	It highlights the following topics: cooperation in the battle against illicit drugs and associated crimes, cooperation in the fight against money laundering and associated crimes, cooperation in immigration matters, customs group and trade facilitation, and protocol for mutual assistance at customs. The Agreement allows for an exchange of information with the European countries, better customs controls and a combined effort against customs fraud to protect the fiscal interests of each country.
(20) Framework Treaty for Democratic Security in Central America	Its purpose it to strengthen civil power, political pluralism and economic freedom; overcome poverty and extreme poverty; promote sustainable development; protect the consumer, the environment and cultural heritage; eradicate poverty, corruption, terrorism, drug trafficking, and arms trafficking; establish a reasonable balance of powers that takes into account the situation in each State and the cooperation needs among the Central American countries in order to ensure security.

As seen from the previous list, the legal framework is extensive and is can sufficiently cover the topic of illicit trade; what is lacking is the political will for its effective enforcement.

3.032 Illicit trade in Guatemala

In the case of Guatemala, there are two estimates on illicit trade that are part on an investigation that the Association for Research and Social Studies commenced in 2012.

The first estimate was carried out by two institutions of laRED, ASIES and FUNDESA, with the main objective of determining the economic, institutional and political implications of customs fraud and smuggling in Guatemala. For this purpose they decided to use the method of comparing productive activities. This estimate used the potential sales by sector and compared these to the real sales. The difference of these two, minus the GDP growth, is what is attributed to illicit trade. However, we must remember that this method does not differentiate between smuggling and customs fraud. (Benavides, Gutowski, & Rayo, 2013)

The estimate was based on the country's productive structure, broken down into its main productive activities, without including those items related to financial intermediation, housing rent, public administration or defense, as these are not directly related to the trade of goods in and to the destination country.

The statistical information was then combined with interviews of the main actors, such as the Superintendent of Customs, representatives from various chambers, companies and trade associations, producers and actors involved in the economic sectors in Guatemala. This information was used to create an estimate of the market percentage of each sector covered by smuggling and/or customs fraud. Finally, an estimate was made of the values for each market segment covered by illicit traffick of goods, divided into three scenarios: probable, favorable and unfavorable, and then compared to the Gross Domestic Product for each year.

According to the estimate for the most probable scenario, the final cost surpasses Q14 billion (equal to 3.6% of the GDP) in goods that enter Guatemala illegally through smuggling and customs fraud.

Table 6: Monetary value of illicit trade of goods in Guatemala, 2012
Figures in millions of GTQ

Productive Sectors	Probable Scenario	Estimated Value	Favorable Scenario	Estimated Value	Unfavorable Scenario	Estimated Value
• Processed Foods	2.0%	Q 432.86	1.0%	Q 216.43	3.0%	Q 649.29
• Poultry	15.0%	Q1,180.53	12.0%	Q 944.43	18.0%	Q1,416.64
• Sugar	1.8%	Q 92.08	1.5%	Q 76.73	2.0%	Q 102.31
• Beverages	13.0%	Q 562.72	8.0%	Q 346.29	18.0%	Q 779.15
• General Trade	8.5%	Q3,650.29	7.0%	Q3,006.12	10.0%	Q4,294.45
• Cigarettes(subsector)	14.0%	Q 165.27	12.0%	Q 141.66	16.0%	Q 188.89
• Vehicles (sub-sector)	4.9%	Q 520.62	4.5%	Q 478.12	5.5%	Q 584.36
• Fuel	16.0%	Q2,820.69	12.0%	Q2,115.52	20.0%	Q3,525.86
• Construction	0.4%	Q 72.41	0.3%	Q 54.30	0.5%	Q 90.51
• Pharmaceutical and Laboratories	14.0%	Q1,046.74	10.0%	Q 747.67	18.0%	Q ,345.81
• Forestry, Furniture, Paper and Rubber	4.0%	Q 362.03	3.0%	Q 271.52	5.0%	Q 452.54
• Livestock	5.5%	Q 497.79	5.0%	Q 452.54	6.0%	Q 543.05
• Basic Grains	25.0%	Q 983.78	20.0%	Q 787.02	30.0%	Q1,180.53
• Textiles, Apparel and Footwear	17.5%	Q1,790.48	15.0%	Q1,534.70	20.0%	Q2,046.26
Total Estimate:		Q14,178.3		Q11,173.1		Q 17,199.7
Percentage of GDP:		3.60%		2.84%		4.37%

Note: Benavides, J., Gutowski, M., &Rayo, M. (2013).

The second estimate was based on information from the System of National Accounts calculated by the Bank of Guatemala, and three methodologies were used to establish a more complete approximation.

The first is based on the value added in the national production by product and, in this case, it considered that the value of illicit trade was equivalent to 1.5% of the GDP. This means that Q5.9 billion is traded illicitly.

The second method is based on the value of imports by product, for a figure of Q5 billion for 2012, equal to 1.3% of the GDP.

The third method is based on the value of fixed consumption by product, with a value of Q13.4 billion, equal to 3.4% of the GDP. This methodology best reflects the effects of illicit trade, as it included both the value of the national production as well as that of imports. Both items are affected by unfair competition represented by illicit trade (smuggling and customs fraud.) An estimate based only on the value of the national production or only on the value of imports is partial.

It is necessary to clarify that these estimates consider the market percentage for each product affected by illicit trade, based on the interviews.

These estimates highlight an important observation: that a correct interpretation of the values is fundamental in order to be objective in analyzing the results.

The estimate of the range of the monetary value of illicit trade allows us to envision the magnitude of the problem. Likewise, the percentage in relation to the Gross Domestic Product should be interpreted as the size of the market covered by illicit activities. This is a section of the market that would otherwise be covered by the productive sector.

Tabla 7: Illicit trade based on the final consumer price for each product, 2012
Figures in millions of GTQ

Products	Final Consumption	Specific Products	Percentage of Illicit Trade	Estimate of Illicit Trade
Cereals	9,664.4	Corn and Rice	25.0	2,416.1
Other animal products	4,894.5	Eggs and Poultry	15.0	734.2
Bakery products	25,873.2	Bread	2.0	517.5
Sugar	6,045.0	Sugar	2.0	120.9
Maccaroni, noodles and other wheat products	1,500.7	Pastas	2.0	30.0
Dairy products	7,986.4	Milk	5.5	439.3
Food products	7,600.8	Groceries	8.5	646.1
Alcoholic beverages	4,097.3	Liquors	13.0	532.6
Non-alcoholic drinks, bottled mineral water	6,529.3	Beverages	13.0	848.8
Tabacco products	1,922.7	Cigarettes	14.0	269.2
Textile fibers, textile products and apparel	14,962.4	Apparel	17.5	2,618.4
Leather and leather products; footwear	5,867.3	Footwear	17.5	1,026.8
Paper pulp, paper and paper products; printed article and similar products	3,284.7	Paper	4.0	131.4
Refined oil products; fuel	7,920.6	Fuel	16.0	1,267.3
Chemical products	12,963.3	Pharmaceuticals	14.0	1,814.9
TOTAL	121,112.6		11.1	13,413.4
NOMINAL GDP	394,723.0			394,723.0
PERCENTAGE OF GDP	30.7			3.4

Source: Coyoy, Erick; García, Claudia &Rayo, Mariano (2014).

3.033 General aspects of illicit trade in the rest of the countries

The estimates on illicit trade in Guatemala are recent and are a starting point for a series of investigations and estimates on the subject. This is not the case for the rest of the countries in the region; there are no specific estimates for the remaining countries.

There is weak commitment to solving the problem on the part of the authorities in the region. The custom authorities are in charge of addressing any illegal practices at the border crossings. However, they do not have enough statistical information, investigation or any other data that can contribute to having an accurate estimate. They recognize there is a problem, but few concrete actions have been identified.

There is a need for institutional commitment that would allow the authorities to not only have information for their estimates, but also for joint research with government institutions that can provide an overview of what is happening in the region.

The Central American Customs Union process was recently announced in the Northern Triangle countries, making it necessary to have specialized control of the illicit activities; this is not possible if the countries involved do not have reliable estimates.

It is expected that, starting in 2016, Guatemala, Honduras and El Salvador will have eliminated the border points to facilitate trade, thus creating a customs unión (Gamarro, 2015). The border crossings between Guatemala and Honduras will be modernized, and the Customs Union between the two countries will become a reality.

It is evident that legislation and regulations do exist in the región to address the problem, but there are no institutions specifically dedicated to combating smuggling and customs fraud, the most common and less difficult types of problem to tackle. There are no units within the customs authorities that are dedicated to studying the problem, nor are there any accepted methodologies or explicit mandates for this topic.

Customs is in charge of facilitating trade, generating information, collecting duties and controlling the traffick of goods. However, these reasons have not been sufficient for the Central American authorities to take on the commitment of initiating research.

Central American topography makes the problem of illicit trade even greater. There are certain characteristics that shape the región and the proliferation of the problem.

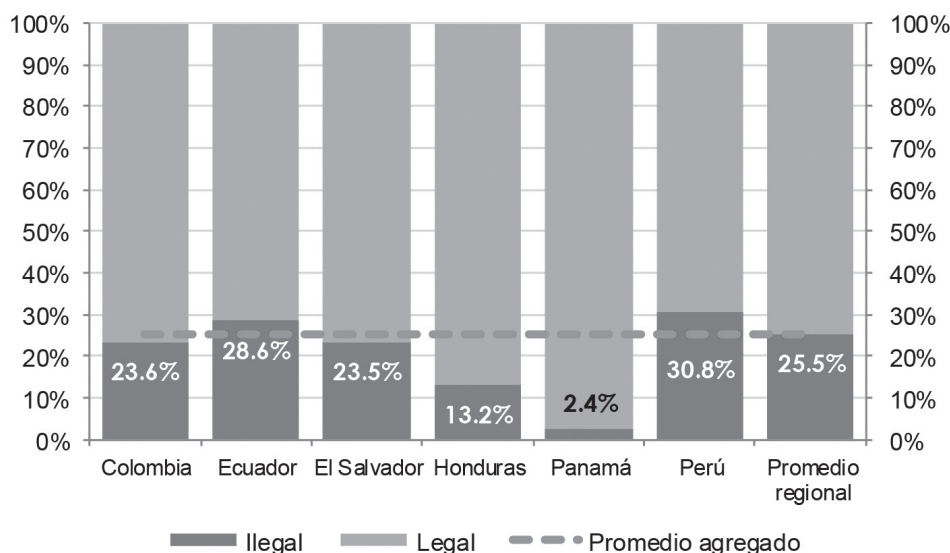
The main challenge in combating illicit trade has to do with weak institutional. Unless there is a regulatory, punitive framework that can be generally and uniformly enforced throughout the region, it is very likely that the problem will continue as is.

The customs authorities have tried to implement modern systems for checking and controlling trucks and merchandise, however, all have a common denominator of corruption. Even though great investments may be made in equipment, institutional strengthening is still a pending issue.

Very few or no figures can be found regarding illicit trade. As previously mentioned, there is no commitment on the part of the official institutions to cooperate with think tanks and provide information, research and support for periodic estimates.

Some of the countries have specific estimates for certain products. According to information from Euromonitor International, 23.5% of the alcohol in El Salvador enters illegally. (Euromonitor International, 2010)

Graph4: Market share of illicit alcohol in Latin American countries



Source: Euromonitor International, 2010.

Honduras also has a lack of official information to measure the scope of the problem; there are only independent estimates. For example, the Honduran Coffee Institute (IHCAFE) estimated that seven thousand to a million quintales (hundred weight sacks) of coffee were lost during the 2013-2014 harvest due to smuggling and customs fraud. The coffee was smuggled to other Central American countries, especially to Nicaragua and Guatemala (Espinoza, 2014).

Another example is the smuggling of medicines between Nicaragua and Costa Rica. Since Nicaragua has a highly subsidised system to keep prices low, people travel from Costa Rica to buy medicine, and then smuggle it back into their own country. They resell the medicine in Costa Rica at a higher price and without any sanitary controls, endangering the health of their families and others.

Fuel and fuel byproducts are frequently smuggled across the border between Mexico and Guatemala. Likewise, cigarette trafficking is a high profit enterprise practiced in the region.

Among the many problems that illicit trade brings to the región, the most evident is the economic loss it generates, mainly due to the price distortions in the market and loss of tax revenue.

Smuggling covers a diversity of products such as food products, alcoholic and non-alcoholic beverages, tobacco, fuel, pharmaceuticals and flora and fauna.

Although illegal practices have evolved to cover various modalities, including the criminal economy, these practices are similar throughout the region. Thus, it becomes necessary to implement practices to not only facilitate trade but to also control certain activities. But these practices must be implemented by all, not in an isolated manner.

3.04 Illicit financial flows for the region 2003-2012

In December of 2014, Global Financial Integrity (GFI) published the results of its estimates of illicit financial flows for the countries of Central America, for the 2003-2012 period, using the Gross Excluding Reversals (GER) method (Kar & Spanjers, 2014).

The data in Table 8 represents the cross-border flow of money obtained, transferred or used illegally. The illicit financial flows include the transfer of money obtained from illegal activities such as corruption, smuggling, criminal activities and tax evasion.

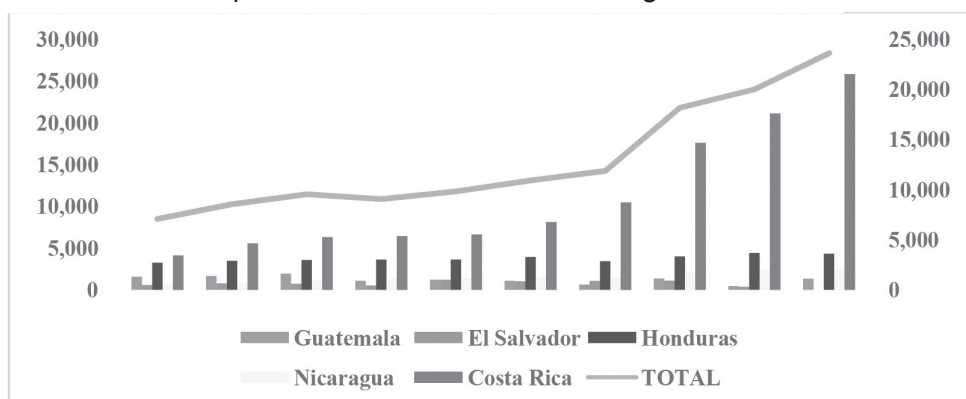
Table 8. Cross-border flow from illicit activities (GER), millions US\$, 2003-2012

Country	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Cummulative	Average
Guatemala	1,316	1,400	1,623	911	1,020	920	545	1,139	394	1,134	10,402	1,040
El Salvador	499	657	615	446	1,022	878	908	932	319	0	6,276	628
Honduras	2,722	2,920	2,985	3,031	3,041	3,294	2,870	3,355	3,701	3,623	31,543	3,154
Nicaragua	525	649	957	1,120	1,174	1,264	1,198	1,730	2,008	2,059	12,683	1,268
Costa Rica	3,440	4,640	5,274	5,378	5,539	6,773	8,734	14,685	17,613	21,553	93,628	9,363
TOTAL	8,502	10,266	11,454	10,886	11,796	13,129	14,255	21,841	24,035	28,369	154,532	15,453

Source: (Kar & Spanjers, 2014)

Costa Rica shows the greatest flow for the period with almost 94 billion dollars, followed by Honduras, Nicaragua, Guatemala and El Salvador, respectively. The total financial flow for the 2003-2012 period was US\$154.5 billion, which is higher than the cumulative GDP of all five countries in 2012.

Graph 5: Cross-border flow from ilegal activities



Source: (Kar & Spanjers, 2014).

4 Conclusions

Central America has been affected by smuggling, customs fraud, piracy and illicit trade since colonial times, and despite efforts made to eradicate said illegal activities, the negative impacts continue. In fact, illicit trade has increased and is now intertwined with other illicit activities such as drug trafficking, money laundering, extortion and corruption.

Those involved in one or more of these illicit activities have accumulated vast fortunes, which they have used to increase their social and political influence.

All the Central American countries face similar problems regarding illicit trade: weak institutions, values altered by the search for easy money, complex social situations and poverty that obligates people to find money wherever they can. But the real problem lies in the lack of information regarding the scope of the situation. Guatemala is the only country that has started to systematically build estimates in this regard.

There is no international consensus on the ideal method for calculating the monetary value of illicit trade, although several attempts have been made and used as reference. What is evident is that each country must adopt an adequate method, taking into account the information available, or use several methods at the same time, that will allow it to correct data. Several international organizations have come up with proposals and manuals to systematize the creation of data bases that would allow the country to quantify the unrecorded economy and illicit trade. However, given the illegal nature of these activities, it is very complicated to trace and estimate the magnitude of the problem.

Although there are several methods for estimating illicit trade, most propose indirect estimates. It is important to have Central American estimates that can feed regional public policies for a unified front against illicit trade. The best option is to combine the existing methodologies.

It must be recognized that a regional commitment to address the problem does not exist, nor have any efforts been made on the part of the State authorities to join forces. In the countries analyzed, the laws are aimed at combating smuggling and customs fraud, but their effectiveness and results are scarce. Nevertheless, the regional integration instruments and the Customs Union, as well as the agreements

with the United States and the European Union, can all be very useful for taking concrete action against illicit trade.

In 2012 illicit trade represented 3.4% of the GDP in Guatemala. The products most affected were corn, rice, eggs, milk, alcoholic and non-alcoholic beverages, fuel, pharmaceuticals and others.

Besides Guatemala, the rest of the countries do not have an estimate of the magnitude of illicit trade. There are some isolated calculations such as losses due to illegal tree extraction, tobacco trafficking, beverages, coffee, fuel or pharmaceuticals, among others. Regardless, the effects are the same for all the countries: reduction in tax revenues, increase in the informal economic activity, unfair competition and others.

The consumption of illicit trade goods is tolerated and accepted throughout the region. For example, in Costa Rica, 35% of the population admits to having bought contraband products.

Although it is true that customs is the governmental authority responsible for combating fraud and smuggling, it must also have the support of other entities to help implement legislation aimed at combating these illegal practices.

5 Recommendations

An analysis of illicit trade in Central America would be very valuable, as there are no studies that can be consulted. This analysis could be used as a basis for public policy proposals aimed at reducing and preventing the illicit activities of smuggling and customs fraud.

This analysis of illicit trade in Central America, one of the problems most affecting the region, should be considered a priority, as discussions are currently underway regarding mechanisms for facilitating the unification of customs at the Honduras, El Salvador and Guatemala borders.

The region should focus on integration as an economic block, not only to be more commercially competitive, but also for making joint decisions that will strengthen their institutions, in this case, customs and border points. The use of uniform procedures throughout Central America will facilitate the transit of goods and, as a result, will make more efficient use of its resources for combating illegal practices.

The cooperation agreements between the Central American countries are absolutely essential for strengthening the procedures implemented at customs for appraising goods, charging duties, verifying merchandise, among others. All the material on preventing and combating illicit trade that is found in the various regional agreements, treaties and conventions must be extracted and harmonized. The regulatory and penalization framework that results from the integration process must also be aligned throughout the region, and used as a means to discourage illicit trade. It is important to reinforce custom controls and verification processes at customs, but through the use of modern equipment that will facilitate and not hinder trade.

Illicit trade must be understood in order to plan public policies aimed at its elimination. A regional policy against illicit trade must be established within the framework of the Customs Union.

Part of the problems lies in the lack of resources for combating the problem. It is important to have financing and access to information in order to carry out regional studies that will provide decision makers with correct information.

A regional competition policy is under formulation as a result of the Association Agreement with the European Union, and could provide the stimulus needed for decreasing illicit trade.

As the regional integration becomes a reality, there will be a need to address the issue of prices and subsidies for sensitive products, within the framework of a free trade process. The strong price disparities between the countries have been an incentive to illicit trade.

The research and estimates of the effects that illicit trade has on the economy and on society need to be disseminated to society in order to raise awareness regarding the dangers of accepting and tolerating this type of behaviour. Consumption of contraband goods must also be combated.

The methods for calculating the national accounts in each country must be updated, as well as the calculation of the unobserved economy.

Bibliography

- Allen, E. (2009). International Tax and Investment Center. <http://www.iticnet.org/images/AIT/Spanish-FirstEd-TheIllicitTradeinTobaccoProductsandHowtoTackleIt.pdf>
- ASIES / FUNDESA. (2013). Análisis de la defraudación aduanera y el contrabando en Guatemala. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Asociación Nacional de la Empresa Privada. (23 de junio de 2014). XIV Edición del Encuentro Nacional de la Empresa Privada ENADE 2014. Encuesta ENADE revela factores que limitan inversión y frenan competitividad. San Salvador, San Salvador, Salvador: ENADE.
- Banco Mundial. (2014). Comercio Transfronterizo. Recuperado el julio de 2014, de Banco Mundial: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- Banco Mundial. (2014). Comercio Transfronterizo. Obtenido de <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>
- Barahona, J., & Romero, E. (1997). Implicaciones técnicas, financieras y legales de la concesión de un corredor vial centroamericano. INCAE. CLACDS.
- Benavides, J., Gutowski, M., & Rayo, M. (2013). Análisis de la Defraudación Aduanera y el Contrabando en Guatemala. Guatemala: ASIES y FUNDESA.
- Berenger, J. (1985). Corsarios, bucaneros y colonizadores (Vol. XXI). Madrid: Salvat.
- Calavachi Cruz, R. (agosto de 2002). Los delitos aduaneros. El Contrabando. Iuris Dicto.
- CentralAmericaData.com. (5 de noviembre de 2012). El contrabando en la economía de Guatemala. Obtenido de CentralAmericaData.com: http://www.centralamericadata.com/es/article/home/EI_contrabando_en_la_economia_de_Guatemala
- Céspedes del Castillo, G. (1983). América Hispánica 1492-1898 (Vol. VI). Labor.
- Clarence, H. H. (1918). La Real Hacienda en el régimen colonial de España. *The American Historical Review*, 779 a 796. Obtenido de <http://admin.banrepcultural.org/sites/default/files/85717/brblaa604718.pdf>
- Costa Rican-American Chamber of Commerce AMCHAM. (2012). Sobre contrabando y comercio ilícito en Costa Rica. Obtenido de http://www.amcham.co.cr/documentos_privados/1321_sobrecontrabando.pdf
- Coyoy, E., García, C., & Rayo, M. (2014). Revisión metodológica y segunda estimación del comercio ilícito en la República de Guatemala. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- de Magdalena, A. (2012). El Bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812 y algunas insistencias que impiden comprender la historia. Buenos Aires: Acercándonos. Obtenido de <http://armandodemagdalena.com.ar/textos/>

ebdlcdcd1yaiqiclh.pdf

- de Pombo, J. I. (1800). Informe del Real Tribunal del Consulado de Cartagena de Indias al Sr. Virrey del reino sobre el origen y causas del contrabando, sus perjuicios, los medios de evitarlo, y de descubrir los fraudes. Cartagena de Indias. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/comcontr/comer1.htm>
- de Pombo, J. I. (1802). Real Orden sobre el Contrabando. Cartagena de Indias. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/node/20181>
- Dera, Y. (22 de mayo de 2014). Entrevista sobre estimación del Comercio Ilícito. (L. Red, Entrevistador)
- Diario La Tribuna. (5 de febrero de 2015). En seis meses unión aduanera con Guatemala. Tegucigalpa, Tegucigalpa, Honduras.
- Diarioweb Centroamérica. (6 de enero de 2014). Diarioweb Centroamérica. Recuperado el 17 de febrero de 2015, de Por evasión se pierden L12 mil millones al año en Honduras: <http://www.diariowebcentroamerica.com/economia-y-turismo/por-evasion-se-pierden-l12-mil-millones-al-ano-en-honduras/>
- Djankov, S., Freund, C., & Pham, C. (febrero de 2010). Trading on Time. The Review of Economics and Statistics, Vol 92, 166-173.
- Espinoza, J. A. (7 de febrero de 2014). La Prensa. Recuperado el 16 de febrero de 2014, de El contrabando de café: <http://www.laprensa.hn/opinion/editorial/458658-98/el-contrabando-de-cafe>
- Euromonitor International. (14 de abril de 2010). Alcohol ilegal en seis países de América Latina. Recuperado el 24 de febrero de 2015, de Euromonitor: <http://www.euromonitor.com/medialibrary/PDF/140410SABMillerAIPPTLatAm.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2013). Evaluación independiente de mitad de período. Obtenido de <https://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2014/captacs-vii.pdf>
- Fondo Monetario Internacional. (2014). IMF e-Library Data. Obtenido de <http://elibrary-data.imf.org/DataExplorer.aspx>
- Foro Europa Ciudadana. (2 de septiembre de 2013). Obtenido de <http://www.europaciudadana.org/tercer-informe-de-foro-europa-ciudadana-comercio-ilicito-en-la-union-europea/>
- Gagne, D. (30 de enero de 2015). Las 5 fronteras más peligrosas de Latinoamérica. Obtenido de <http://es.insightcrime.org/analisis/fronteras-mas-peligrosas-latinoamerica>
- Gamarro, U. (24 de febrero de 2015). Países agilizarán unión aduanera. Prensa Libre, pág. 28.
- Gestión, E. d. (20 de mayo de 2014). Entrevista sobre comercio ilícito. (L. Red, Entrevistador) Honduras.
- Guerrero, P., & Abad, J. (2013). Transporte automotor de carga en Belice, Centroamérica y República Dominicana: Análisis de desempeño y recomendaciones de política. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Haring, C. H. (1939). Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos. Fondo de Cultura Económica.
- Historia General de España y América, Tomo IX y Tomo XI. (1985). Madrid: Rialp.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI. (2007). Historia de la Tributación en Guatemala. Guatemala. Obtenido de <http://icefi.org/wp-content/uploads/2012/08/ICEFI-HTG-VERSION-FINAL-131207.pdf>
- Kar, D., & Spanjers, J. (2014). Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012. Global Financial Integrity.
- LaRed. (s.i. de 2014). Entrevista comercio ilícito consultores de La Red en Honduras. (L. Red, Entrevistador)
- León Zavala, J. (2014). Historia documental del derecho mexicano. Obtenido de <http://www.moderna1.ih.csic.es/FEHM/anexos/HISTORIA%20DOCUMENTAL%20DEL%20D%20M%202014groppe.pdf>
- Lucena Salmoral, M. (2005). Piratas, Corsarios, Bucaneros y Filibusteros. Madrid: Síntesis.
- Moreno, E. (febrero-marzo de 2015). El socio más rezagado. El Economista, 55-56.
- Naim, M. (2005). Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1776752>
- Ordoñez, M. (20 de mayo de 2014). Entrevista sobre el contrabando de café en Honduras. (L. Red, Entrevistador)
- Organización Mundial de Aduanas OMA. (2014). World Trade Organization. Recuperado el 2014, de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm
- Organización Mundial de la Salud OMS. (2013). Recuperado el 2014, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80881/1/9789243505244_spa.pdf
- Pietschman, H. (1995). Anuario de la historia del Estado, la economía y la sociedad de América Latina. Köln-Weimar-Wien.
- Pietschmann, H., & Ruiz Rivera, J. (1998). Encomiendas, Indios y Cuadernos de Historia Españoles. Muenster: Muenster: AHILA.
- Pontificia Universidad Católica de Chile. (1996). La América Española Colonial. (P. U. Chile, Editor) Recuperado el 2014, de http://www7.uc.cl/sw_educ/historia/america/html/1_1_1.html
- Porrúa, M. A. (1987). Recopilación de las leyes de los reinos de las Indias, 1681. México.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2013). Estadísticas de Centroamérica, indicadores sobre desarrollo. San José, Costa Rica, Costa Rica: PEN. Obtenido de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/ESTADISTICAS%20DE%20CENTROAMERICA%202013.pdf
- Red, L. (diciembre de 2014). Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica. (L. Red, Entrevistador)
- Rubino, F. (1989). El contrabando en la Colonización Española. Revista Digital de Historia y Ciencias Sociales.

- Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA. (2014). Informe Anual de Comercio Exterior de Centroamérica 2014. (S. d. Centroamericana, Ed.) 22.
- Sistema de Naciones Unidas. (2008). Sistema de Cuentas Nacionales 2008. Obtenido de <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008Spanish.pdf>
- Sistema de Naciones Unidas Guatemala. (2009). La economía no observada: una aproximación al caso de Guatemala. Obtenido de http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1612
- Stewart, N. (2014). Comercio ilícito y su impacto en el crecimiento económico. Obtenido de <http://www.amcham.co.cr/newsletters/201405/stewart.pdf>
- Superintendencia de Administración Tributaria. (26 de febrero de 2015). Documento de Unión Aduanera. Obtenido de Superintendencia de Administración Tributaria: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/35-uniduanera/66-documento-de-union-aduanera.html>
- United Nations Economic Commission for Europe. (2008). Non-Observed Economy in national accounts. New York and Geneva: United Nations. Obtenido de <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/NOE2008.pdf>
- Varela, G. (24 de julio de 2014). El Financiero.
- Vela Meléndez, L. (2011). Universidad de Alicante. (G. I. Latina, Ed.) Recuperado el 3 de febrero de 2015, de El contrabando y sus rutas en América Latina y el Perú: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando-tabaco.pdf?noCache=1354883302412>
- Whittembury Esparza, J. (2006). El comercio no registrado y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en los países de la comunidad andina. Código de acción. Lima, Perú.
- Whittembury Esparza, J. (2006). Las zonas francas y su tratamiento en las estadísticas de comercio exterior en los países andinos de la comunidad andina. Comunidad Andina , XIV Meeting of governmental foreign trade experts. Lima: Andean Community, European Union.

Base Questionnaire

Questionnaire for laRED consultants for collecting information on
Smuggling and Customs Fraud in Central America:
Background and scope of illicit trade of goods in the region

The general objective of the study is to carry out an evaluation of the Central American countries on the magnitude of illicit trade of goods in the region and its consequences, both for the countries themselves and for their main trade partners. It will provide a detailed description of the impact that this activity has on tax collection in each country and on the competitiveness of the main productive sectors of the economy.

Describe the tax collection structure in your country for the last five (5) years, and provide the figures in dollars at the current prices for each year (2009-2013).

Identify the main productive sectors of your country, indicating their share of the national production in percentages (% of the Gross Domestic Product GDP, measured by product origin.) As clarification, we are here requesting a more detailed breakdown than the regular GDP classification by economic activity.

Mention the main destinations for exports from your country, as well as the main origin of importations, expressed in dollars at the current prices for each year. Specify the figures for each of the countries in Central America and the Caribbean, as well as for the main trade partners (at least USA, Mexico, Canada, China, European Union, Asia and South America.)

SPECIFIC OBJECTIVES:

1. **Outline the true situation of goods traded between the Central American countries and their main trade partners.**
 - 1.1 Describe the **Balance of Trade** in your country, using as reference the data published by the Secretariat for Economic Integration in Central America –SIECA- (<http://estadisticas.sieca.int>) and by the Central American Monetary Council (<http://www.secmca.org>) for the last three (3) years available (data in volume of metric tons and in value,) indicating the Central American countries and their main trade partners.
 - 1.2 At a section level (SA-2007), describe and analyze the value and volume of imports and exports for your country for the last three (3) years (2011-2013).
 - 1.3 Identify and analyze the 25 tariff lines (6 digits) that represent the greatest value for imports and exports for your country.

- 1.4 Identify and analyze the 25 tariff lines (6 digits) that represent the greatest volume of imports and exports for your country.
2. Analyze the illicit trade of goods in Central America, for both smuggling and customs fraud.¹⁰
 - 2.1 Is there evidence of smuggling in your country? Include evidence (numbers, documents and others) that backs your answer, mentioning the main sectors and products affected.
 - 2.2 Is there evidence of customs fraud in your country? Include evidence (numbers, documents and others) that back your answer, mentioning the main sectors and products affected.
 - 2.3 Is there any institution in charge of customs control or trade of goods in your country? Is it a State entity or an independent entity? Describe and analyze its institutionality and effectiveness in customs control.
 - 2.4 Make a general evaluation of the customs system in your country, describing the organizational structure, legislation and actors (public and private, national and foreign) that are involved.
 - 2.5 What other actors play an important role in preventing and combating the illicit trade of goods in your country?
 - 2.6 What other ordinary legislation exists in your country for preventing and combating the illicit trade of goods in your country?
3. **Estimate the effect that illicit trade of goods has on the formal sector of the economy in Central America, specifically the market share lost or affected due to the entry, sale and use of illicit products in the region.**
 - 3.1 Identify for each productive sector in your country, the main products affected by smuggling and customs fraud.
 - 3.2 Estimate the market share that each productive sector of the economy in your country loses each year due to the illicit trade of goods. Use this information to calculate the loss to the formal economy of your

¹⁰ *World Customs Organization (WCO): customs control is defined as “all measures applied by the Customs to ensure compliance with Customs laws and regulations.” The WCO defines customs fraud as “any act against the statutes or regulatory provisions that Customs is responsible for enforcing and whereby anyone (1) evades, or attempts to evade, wholly or partly, the payment of duties and taxes or (2) evades or attempts to evade the application of prohibitions or restrictions laid down by Customs law or (3) obtains, or attempts to obtain any reimbursement, subsidy or other disbursement or (4) advantage to the detriment of the principles and practices of fair competition”*

country due to smuggling and customs fraud (annual figures in dollars, by sector.)¹¹

- 3.3 Is there a difference between the percentage of the value that corresponds to smuggling and the percentage that corresponds to customs fraud?
4. **Quantify the lost revenue that illicit trade generates each year in Central America.**
- 4.1 Which duties or taxes are affected by the illicit trade of goods?
- 4.2 What is the amount of resources the Government loses in your country due to the illicit trade of goods? Estimate the value in US\$ and % of GDP.
- 4.3 Explain the method used for the above mentioned estimates for your country, identifying the assumptions behind the calculation, as well as the omissions that might be occurring due to the availability of information.
5. **The impact and consequences that Smuggling and Customs Fraud in Central America have on governance and the socioeconomic development of its citizens.**
- 5.1 What position have the Government institutions taken with regard to smuggling and customs fraud in your country?
- 5.2 Has there been an increase or reduction of the problem in your country during the last decade? Show evidence to back your answer.
- 5.3 Carry out a SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats) analysis of your country regarding the structural conditions that affect the combat of illicit trade of goods.
- 5.4 Identify the economic, social, political and institutional implications of illicit trade of goods in your country.
- 5.5 How do the people in your country view the illicit trade of goods? Provide evidence to back your answer.
- 5.6 What is the ethical viewpoint in your country on the illicit trade of goods?

¹¹ *Method for comparing productive activity: this method uses as reference an estimate of the spread between the expected sales by sector and the real sales at the end of the year, minus the GDP broken down by economic activity. This method does not differentiate between smuggling and customs fraud.*

